

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

RESUMEN DEL PRIMER TALLER

6 y 7 de octubre de 2016

Este documento contiene un resumen de los contenidos y debates fundamentales abordados en el taller que tuvo lugar los días 6 y 7 de octubre de 2016. Al final del documento se anexa el programa así como la lista de participantes. Aquellas personas que lo deseen pueden solicitar la documentación utilizada en el taller, que está disponible en inglés y en español. Dicha documentación contiene:

- Informe de síntesis e informe completo sobre El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma.
- Informes sobre los sistemas de ingresos mínimos en Reino Unido, Bélgica y Alemania (uno por país).
- Informe sobre experiencias y tendencias actuales en la reforma de los sistemas de ingresos mínimos en Europa
- Informe sobre acceso al empleo y la relación con los sistemas de ingresos mínimos.
- Las presentaciones Power Point utilizadas por los ponentes.



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

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN, CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL TALLER	3
2. SISTEMAS DE INGRESO MÍNIMOS EN EUROPA: TENDENCIAS Y APRENDIZAJES...	4
3. INGRESOS MÍNIMOS Y EMPLEO EN EUROPA: TENDENCIAS Y APRENDIZAJES.....	5
4. EL SISTEMA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES	7
5. ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL	11
6. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	12
7. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN EL ACCESO AL EMPLEO.....	13
8. RECOMENDACIONES DE LOS ASISTENTES.....	14
ANEXO I: PROGRAMA	17
ANEXO II: LISTA DE ASISTENTES	20

1. PRESENTACIÓN, CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL TALLER

Este Taller se desarrolló **en el marco del proyecto Progress** *Revisión De los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva del coste-eficacia*. El proyecto persigue revisar en profundidad el sistema de garantía de ingresos mínimos en España a partir de los registros de las distintas administraciones responsables de las prestaciones, para definir las mejoras potenciales que deberán llevarse a cabo desde la perspectiva de la cobertura ofrecida, su articulación y su adecuación a las necesidades actuales y futuras, tanto en términos de reducción de la pobreza como de estímulo de la participación laboral.

Los **objetivos** del taller fueron:

1. Profundizar en la situación de los sistemas de ingresos mínimos en España, su funcionamiento, consistencia y eficacia.
2. Identificar posibles lecciones y aprendizajes para España a partir de los informes de los sistemas de ingresos mínimos de Reino Unido, Bélgica y Alemania, así como de las tendencias europeas.
3. Proponer posibles mejoras para el sistema de ingresos mínimos en España.

Al taller, **asistieron** más de 50 personas de distinta procedencia: representantes de distintos departamentos de la administración central y de las comunidades autónomas, representantes de las administraciones de Reino Unido, Bélgica y Alemania, expertos e investigadores de distintas universidades españolas y europeas y representantes de instituciones y redes que actúan en este campo (ver lista de asistentes en el anexo).

El Taller duró un día y medio de duración; los **contenidos** se centraron en analizar las tendencias en los ingresos mínimos en la Unión Europea y su papel en la reducción de la pobreza y en acceso al empleo, para profundizar posteriormente en la situación y tendencias en el sistema de garantía de ingresos en España, Reino Unido, Alemania y Bélgica. A lo largo del taller se profundizó especialmente en la eficacia de los sistemas de ingresos mínimos en la reducción de la pobreza y en el acceso al empleo así como en las reformas que se están produciendo en los últimos años. (Ver programa en el anexo)

El **método** de trabajo se basó en presentaciones seguidas de debates en base a temas clave en los que participaron activamente el conjunto de participantes. El taller se cerró con una ronda de intervenciones, en la que tanto los representantes de la administración española como el conjunto de los participantes hicieron sus recomendaciones y propuestas para mejorar el sistema de ingresos mínimos en España.

2. SISTEMAS DE INGRESO MÍNIMOS EN EUROPA: TENDENCIAS Y APRENDIZAJES

Las **tendencias en los sistemas de ingresos mínimos (en adelante SIM) en Europa** son variadas y dependen de las tradiciones y trayectorias de los países, así como de sus modelos de bienestar. Analizando el panorama europeo se pueden sacar algunos aprendizajes que pueden ser interesantes para la realidad española:

- En términos generales aquellos sistemas que son simples e integrales obtienen mejores resultados.
- Los sistemas son más eficaces si se plantean de modo integrado con otras políticas como las de vivienda, el apoyo a la infancia, las políticas fiscales especialmente de las familias.
- La eficacia de los sistemas no depende solamente de los recursos que se invierten sino de la manera en que se conciben e implementan las políticas. En todo caso es importante tener en cuenta que no hay soluciones baratas.
- Los ingresos mínimos por sí mismo no son eficientes si no van acompañados de medidas complementarias.
- Se observa en los últimos años en muchos países una tendencia a la revisión de los SIM y al establecimiento de más condicionalidades para el acceso a las prestaciones.
- Los países que han desarrollado SIM de amplia cobertura junto con una protección social adecuada han “resistido” mejor la crisis que aquellos otros con modelos fragmentados y de baja intensidad protectora.
- Se observa en general un aumento de las condicionalidades y un endurecimiento de la comprobación de los requisitos para acceder a los programas, incluso de aquellos que son de cobertura universal.
- El principio de “making work pay” (hacer que el trabajo sea rentable) adquiere protagonismo, a pesar de que no siempre puede cumplirse por la naturaleza concreta de diferentes colectivos o la oportunidad real de acceso al mercado de trabajo.
- Los SIM reducen con relativa efectividad las situaciones de pobreza severa pero con gran limitación, la pobreza relativa.
- Los SIM recientemente se han desarrollado dando prioridad práctica a dos tipos de colectivos: a la población sin recursos económicos con probabilidades de acceso al mercado de trabajo y de manera creciente, a población en edad activa con dificultades o problemas para acceder al mercado de trabajo.
- En general hay una elevada tasa de personas elegibles que no solicitan las ayudas (not take up) debido a falta de información, miedo al estigma o incapacidad de los servicios administrativos de llegar a ellas.
- El enfoque de “inversión social” de los MIS se va abriendo paso, aunque muy pegado a la empleabilidad por el momento.

España tiene que encontrar su propio camino en la revisión de su SIM; las experiencias de algunos países pueden ayudarnos en este proceso. Es importante mirar especialmente a los países que tienen un entramado institucional complejo y descentralizado y a la manera en que se organiza la cooperación entre los distintos niveles administrativos; en este sentido se hace referencia a Austria como posible ejemplo; el debate a veces está excesivamente condicionado por la distribución de competencias y debería de estar más determinado por la orientación a resultados.

No se puede afirmar que exista un modelo europeo para el establecimiento de un sistema nacional de garantía de ingresos mínimos, como tampoco existe un modelo europeo para el establecimiento de un sistema público de pensiones. Los objetivos entre todos ellos pueden ser los mismos, pero sin embargo los instrumentos que uno u otro país utiliza para conseguir esos objetivos difieren y, en algunos casos, sustancialmente.

Los niveles de pobreza infantil en España son de los más elevados de la Unión Europea; los sistemas de ingresos mínimos pueden contribuir a reducirlos, pero son necesarias otro tipo de medidas. Así mismo el apoyo a la vivienda es muy importante dado que supone para muchas familias entre el 30 y el 40% de sus ingresos.

España carece de un programa nacional universal que pudiera concebirse como sistema de garantía de ingresos mínimos como el existente en los países más importantes de la Unión. Otros muchos países de la Unión, como los tres analizados, a pesar de tener un grado de descentralización si cuentan con un programa nacional.

3. INGRESOS MÍNIMOS Y EMPLEO EN EUROPA: TENDENCIAS Y APRENDIZAJES

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

- El paradigma neoliberal “making work pay” prima la idea de hacer que el trabajo sea rentable. Los estudios demuestran que un sistema de ingreso mínimo generoso no disuade de la aceptación de empleo sino que más bien puede suponer un trampolín para la reinserción. Condicionar la percepción de prestaciones al ejercicio de una actividad, no necesariamente impulsa la transición de los beneficiarios de ayudas sociales al empleo.
- El paradigma conservador “workfare” prima la idea de los derechos y obligaciones y en consecuencia las responsabilidades personales. Los estudios empíricos sobre la efectividad del workfare producen conclusiones muy ambivalentes, dependiendo de los países y programas que se examinen. El

riesgo principal es que en ocasiones logran la inserción laboral de las personas a costa de agudizar la pobreza (empleos precarios).

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

Algunos **aprendizajes destacables de las experiencias europeas** son que:

- Las estrategias como “el trabajo es lo primero” pueden resultar tentadoras y más baratas en el corto plazo pero no necesariamente más rentables. Existen cada vez más pruebas de los efectos positivos de las prestaciones altas en las transiciones de las ayudas sociales al empleo. Los países nórdicos con protección social y SIM generosos van también a la cabeza en la transición de las ayudas sociales al empleo.
- A pesar de que obtener un empleo normal sigue siendo el objetivo principal de la gran mayoría de los ciudadanos en situación de exclusión social, deben facilitarse formas intermedias de “actividad social” de forma temporal o, en algunos casos de manera indefinida, para aquellas personas para las que un contrato laboral esté fuera de su alcance.
- Los incentivos económicos a la contratación tienen escaso efecto si no están bien focalizados, dado que el desempleo viene determinado fundamentalmente, por limitaciones de la demanda.
- Los sistemas de workfare, producen efectos positivos para el empleo (como los midijobs en Alemania), pero corren el riesgo reducir los salarios y empeorar las condiciones laborales, al menos en los segmentos más débiles de los mercados laborales, y fomentan la pobreza o, convertir a los desempleados desfavorecidos en trabajadores desfavorecidos.
- Son recomendables apoyos tales como becas para estudiantes o subsidios destinados a la formación, o ayudas para realizar programas de aprendizaje o para conseguir experiencia laboral, porque esta “activación de las prestaciones” reduce la carga de la protección social a largo plazo.
- Las medidas de apoyo al empleo de los perceptores de las rentas mínimas tienen que ser muy focalizadas y plantarse desde la perspectiva de itinerarios integrados de inserción.
- En todo caso Las medidas de activación no solo se pueden centrar en el acceso al mercado de trabajo, porque hay personas que nunca van a volver al mercado de trabajo.

- Hay una relación clara entre generosidad de las medidas y resultados en el medio plazo.

La aplicación efectiva de estas recomendaciones al caso español no es sencilla por la especial situación que tenemos de altas tasas de desempleo y mucha precariedad. Por otra parte la condicionalidad parece ser una tendencia generalizada; pero ¿cuál ha de ser el grado óptimo de condicionalidad?

4. EL SISTEMA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

El Sistema de ingresos mínimos en España se compone de **cuatro niveles de prestaciones** que tratan de dar respuesta a la insuficiencia de ingresos de las familias y personas:

- Subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio.
- Prestaciones diseñadas para proteger ante la incapacidad de trabajar.
- Prestaciones complementarias orientadas a ampliar la protección económica.
- Rentas mínimas de cada una de las CCAA.

Se trata de un sistema complejo en el que participan en la gestión, diseño, capacidad normativa y financiación distintos niveles de la administración. El sistema se ha ido expandiendo de acuerdo al ciclo económico y ha llegado a manejar un volumen importante de recursos (**cerca de veinte mil millones de euros anuales**) y cuenta con un número elevado de personas beneficiarias (algo menos de **seis millones de perceptores**).

El objetivo principal de los Sistemas de Garantía de Ingresos es ser última malla de seguridad económica en la lucha contra la pobreza. El sistema español tiene importantes limitaciones que se derivan de las bajas cuantías y los problemas de cobertura de la población vulnerable que causaron que la pobreza creciera más en España que en la mayoría de países de la UE durante el periodo recesivo.

En general el conjunto del Sistema de Ingresos Mínimos es un modelo fragmentado con desigualdad territorial y con ausencia de criterios homogéneos. Las normativas entre las distintas ayudas no siempre son consistentes, las prestaciones tienen distinta capacidad e proteger, existe diversidad de criterios y de requisitos en cuanto a las condicionalidades relacionadas con el empleo. La forma en la que se ha ido construyendo ha dado lugar a problemas de articulación tanto entre las distintas prestaciones como entre los ámbitos administrativos que las gestionan:

- Las prestaciones por hijo a cargo tienen una cobertura amplia que llega casi a un millón de familias de muy baja renta; sin embargo la cuantía de la prestación anual por unidad perceptora es muy baja
- España destaca por una sobrerrepresentación del gasto en desempleo con respecto al resto de las categorías del gasto social. Se ha producido un importante trasvase de personas beneficiarias a la vertiente asistencial de la protección, debido a la rotación estructural y la prolongación de las situaciones de paro (2008-2013). El volumen de personas beneficiarias del nivel asistencial superó al del nivel contributivo a partir de 2010.
- El SIM en España es un mosaico fragmentado, de baja intensidad protectora, con escasa capacidad para reducir la pobreza relativa y que, en el caso de los programas de renta mínima (RMI) de las Comunidades Autónomas (CCAA) se caracteriza por la ausencia de criterios normativos alejados entre sí y una variada discrecionalidad.
- El SIM en España representa en torno al 1% del PIB; la crisis ha supuesto la congelación de las cuantías en casi todos los programas de mínimos, ya de por sí inadecuadas, ya que no reducen los niveles de pobreza relativa, aunque sí inciden en la pobreza severa.
- Se constata una falta de adecuación de las prestaciones: Tanto si se comparan las cuantías con el salario mínimo, el PIB per cápita o los umbrales de pobreza, el balance global es que existe un serio problema de eficacia derivado de las bajas cuantías de las prestaciones.
- La coordinación entre los programas de garantía de renta, los servicios de empleo y los servicios sociales es de baja calidad en general.
- Los expertos extranjeros destacan dos problemas básicos de los SIM de España: los elevados niveles de paro (que afectan no sólo a la financiación del sistema de protección social sino que bloquean o frenan el acceso al mercado de trabajo) y el bajo nivel protector de las prestaciones por hijo a cargo.

En cuanto a las prestaciones asistenciales por desempleo hay un grupo mayoritario de perceptores que consume periodos muy cortos aunque reincide varias veces, otro grupo también importante que reincide menos pero durante más tiempo y otro más reducido que pasa periodos más prolongados en la percepción (en torno al 10%, siendo mayor o menor dependiendo del momento del ciclo económico).

- Se constata un incremento del número de altas de personas perceptoras en todos los tipos de subsidios (las entradas se han triplicado).
- La duración media consumida es mayor cuanto más prolongado es el periodo de derecho reconocido.
- Las personas perceptoras que tienen derecho a subsidios cortos (180 días o menos) tienden al agotamiento de los mismos (70%-80%). Por el contrario, las personas perceptoras de subsidios con periodos de derecho de mayor longitud muestran diferencias muy amplias.

- La inserción laboral de las personas perceptoras del subsidio de desempleo tiende a crecer con la duración potencial del derecho: es baja en quienes tienen derechos cortos (tienden a agotar el subsidio) y más elevada entre quienes tienen derechos largos.
- Las personas perceptoras permanecen como media en la situación de paro más tiempo que las no perceptoras. Sin embargo, hay dos aspectos que deben destacarse: primero, la influencia de características particulares; y segundo, el efecto tiende a desaparecer a medio plazo (a partir de un año).

En cuanto a las **Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas** las constataciones fundamentales son:

- Las Rentas Mínimas son gestionadas en exclusiva por las comunidades autónomas y representan en torno al 6% del gasto total. Han tenido una evolución muy importante pasando de 100 mil hogares beneficiarios a mediados de la pasada década, a 260 mil en 2013 y 320 mil en 2015. El gasto ascendió a unos 1350 millones de euros en 2015 concentrándose el 65% en cuatro comunidades (País Vasco (36%), Cataluña (13%), Madrid (9%) y Asturias (7%). Se constatan importantes desigualdades entre comunidades autónomas en la cobertura normativas y enfoque.
- El patrón tradicional de personas beneficiarias (bajo nivel educativo y elevada presencia de hogares unipersonales y monoparentales) ha ido cambiando debido al efecto del cambio de ciclo (más población inmigrante y la entrada creciente de hogares sin problemáticas sociales, con más hijos y con situaciones del hogar más estables), como consecuencia de la severidad y la prolongación de la crisis económica).
- La inmensa mayoría de las personas perceptoras que perciben una Renta Mínima han agotado previamente las distintas Prestaciones Contributivas o Prestaciones Asistenciales, así como las de programas especiales de empleo como PAE o PREPARA y otras prestaciones como la RAI.
- También existe un número no desdeñable de entradas de larga duración (más de 5 años), una permanencia prolongada de los que actualmente están en los programas (más de un 25% lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de los que salieron volvieron a entrar).
- Las medidas de inserción laboral de las personas perceptoras de Rentas Mínimas son limitadas, escasamente dotadas y con poca continuidad y capacidad de adaptación. No obstante un 20% de los perceptores que participan en las mismas tienen una salida “exitosa” (acceder al empleo o lograr la autonomía económica).
- La red de inserción está muy fragmentada, con escasa coordinación entre servicios sociales y empleo y en general hay escasa capacidad de empleabilidad de las políticas activas a los colectivos con intensas dificultades.

Las **recomendaciones de mejora** pasan por simplificar el diseño y articulación de las prestaciones económicas (simplificar y homogeneizar los procedimientos administrativos, establecer normativas menos excluyentes, reducir barreras de entrada, revisar la capacidad de acceso) y por adecuar la capacidad de las prestaciones al mercado laboral para promover la inserción laboral (crecer presupuestariamente, mejorar los niveles de protección económica, adecuación a los umbrales de renta de los territorios, mejorar la coordinación entre las políticas activas y pasivas, incrementar los recursos, reordenar el gasto, e impulsar la colaboración entre los Servicios Sociales y los Servicios Públicos de Empleo).

Como consecuencia, los expertos españoles proponen reordenar el conjunto del SIM mejorando su diseño y coordinación, resolviendo problemas de información que existen en las RMI de las CCAA, mejorando la efectividad de las transiciones entre las diferentes prestaciones sociales (sobre todo las de desempleo y RMI), introduciendo reformas normativas que contemplen las acciones de inserción, poniendo en conexión los servicios sociales y los servicios de empleo y avanzando hacia una Ley estatal básica de garantía de rentas.

El aumento de la pobreza infantil en España, con una de las peores posiciones en el ranking europeo, constituye uno de los problemas más serios de la lucha contra la pobreza en España. Cualquier reforma que se aborde tiene que tener en cuenta este déficit que afecta a la calidad de vida de las siguientes generaciones.

En los debates de los participantes se deja constancia de distintas **cuestiones que es necesario profundizar:**

- Si la entrada de nuevos perceptores no está suponiendo la expulsión de los previos (trampa de la pobreza)
- El objetivo de elevar las cuantías y el conjunto de del gasto es clave, pero el problema fundamental es de donde salen los recursos (un punto del PIB son más de 10.000 millones)
- Intensificar la capacidad de protección pasa también por reordenar y reducir el número de prestaciones. Se deja constancia de que la posibilidad de unificar prestaciones es muy compleja y está condicionada por el marco legal; la dispersión no es solo por la realidad autonómica sino a nivel de la administración central.
- Se insiste en que el acento hay que ponerlo en los resultados y que las experiencias territoriales, por ejemplo con las rentas mínimas, demuestran que estas pueden tener importantes resultados en la reducción de la pobreza.

5. ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los sistemas de ingresos mínimos **se estructuran de manera distinta en los tres países que han sido analizados**; Hay que tener en cuenta que estamos hablando de países con una red de protección social más intensa y con tasas bajas de desempleo. En todos ellos los SIM han crecido en los últimos años; en algunos de hecho crece la asistencia social y decrece la seguridad social:

- En Reino Unido se está llevando a cabo una reforma ambiciosa “Universal Credit” que tiende a la simplificación, a la vez que se espera que suponga ahorros a los contribuyentes. La reforma parte de los cambios en el sistema de bienestar. Seis subsidios diferentes que eran administrados por tres estructuras distintas se integran en una única organización. El objetivo es mejorar los incentivos al trabajo, reducir la burocracia e incrementar la predisposición de los beneficiarios para trabajar. Todo ello pivota sobre la responsabilización de las personas, la condicionalidad y el apoyo en el acceso al empleo.
- El sistema Alemán pone el énfasis en el apoyo de ingresos y la activación de las personas que pueden trabajar “los empleables”, a la vez que presta asistencia social y apoyo a los que no tienen capacidad de generar ingresos. Se basa en los principios de garantía de derechos y cumplimiento de responsabilidades. Las personas que buscan empleo reciben “beneficios pasivos” (apoyo económico, de vivienda, salud, cuidados de larga duración, equipamientos, apoyo a la educación, etc.) y “beneficios de activación” que se formalizan en un contrato en el que el Estado garantiza unos derechos (apoyo individualizado en la búsqueda de empleo, apoyo económico, y otro tipo de incentivos); el beneficiario se compromete a unas obligaciones (entre ellas la búsqueda y aceptación de los empleos).
- El sistema belga se inspira en el principio del doble derecho para las personas que están en edad activa: el derecho a recibir un ingreso mínimo garantizado y el derecho a la integración social. El Ingreso Mínimo de Subsistencia se ha reemplazado por el Ingreso Social de Integración, que pone el acento en la implicación de las personas. Los apoyos se materializan bien en un empleo, bien en un proyecto individual de inserción. Desde el punto de vista operativo, se busca la compatibilidad y conexión entre los servicios que prestan las distintas administraciones, así como entre los distintos registros administrativos.

Como tendencia general se han desarrollado en esos países programas nacionales y/o regionales de garantía de mínimos de naturaleza no contributiva que han ido integrándose en los sistemas generales de protección social. De este modo, junto a los programas de sanidad y las pensiones, los SIM estarían constituyéndose como una

pieza más de los sistemas de protección social actuando como una herramienta de lucha contra la pobreza y apoyo al empleo.

Respecto de la gestión de sus respectivos sistemas nacionales, la experiencia de los tres países aporta **algunos aprendizajes**:

- Es necesario disponer de un buen sistema de información y difusión pública, pues está demostrando que muchos ciudadanos que tienen derecho a las prestaciones y reúnen las condiciones exigidas, no las solicitan “take up” (En el Reino Unido alcanza 1/3 de los ciudadanos que teniendo derecho no las solicitan).
- La gestión debe acercarse a los ciudadanos, especialmente las prestaciones de reinserción laboral, pero en un punto definido y único “ventanilla única” que en muchas ocasiones necesitan de un seguimiento personalizado.
- Las prestaciones han de estar articuladas de forma simplificada y sencilla para que a los ciudadanos les sea fácil conocer sus posibles derechos.
- Los sistemas de ingresos mínimos deben de estar siempre en concordancia con la red de apoyos sociales y no suplir a esta; en consecuencia, apoyos intensos en áreas como la vivienda, la familia y la infancia contribuyen a reducir la necesidad de ingresos mínimos y viceversa; un refuerzo de la red de protección (apoyos a la familia, a la vivienda, etc.) reduce la necesidad de ingresos mínimos.
- En la provisión de los servicios el papel de los distintos niveles administrativos (nacional, regional, local) varía en cada país, pero en todo caso el sistema siempre está concebido como un conjunto desde la perspectiva nacional.
- Las medidas y apoyos a las personas han de ser flexibles, continuados y adaptados a las distintas necesidades.
- Es recomendable combinar la prestación económica con otro tipo de ayudas

6. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En los últimos años en todos los países se han producido **cambios sustanciales** en los sistemas de protección social. Los Sistemas de Ingresos Mínimos en los tres países combinan el objetivo de reducir la pobreza junto con el de conducir a las personas al empleo.

- En Alemania el sistema está orientado a la activación, ha sido eficiente en conducir a las personas hacia el empleo, pero simultáneamente se han incrementado los niveles de pobreza y el porcentaje de trabajadores pobres.
- En Bélgica hay más concentración en la reducción de la pobreza severa, si bien no se consigue reducir los porcentajes de pobreza relativa. Esta tendencia parece darse también en otros países.

- El “Universal Credit” en Reino Unido se va implantando lentamente. Junto con el gasto en pensiones, hay conciencia de que hay que invertir más en infancia y en vivienda.

Se constata que el sistema español es poco efectivo en la reducción de la pobreza y además invierte poco en la familia y en la infancia. La escasa inversión en infancia, es en opinión de muchos un problema clave y debería de ser una prioridad.

Se constata que en España también que hay grupos que serían elegibles pero que no solicitan o acceden a las prestaciones.

Se insiste en que los sistemas de protección social deben de inspirarse en principios de dignidad humana, redistribución y justicia y que deben de facilitar ingresos adecuados y apoyos para la participación en el mercado de trabajo. Contemplar la dimensión de género es fundamental, así como sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de estas políticas que deben de ser concebidas desde una perspectiva universal (no para pobres).

7. LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN EL ACCESO AL EMPLEO

El enfoque a la activación está en mayor o menor medida presente en los tres países y es determinante en algunos de ellos como es el caso de Alemania. La manera de modular este enfoque ha de tener en cuenta el perfil de las personas beneficiarias y también la realidad del mercado de trabajo, que en el caso de España difiere mucho con respecto a los otros tres países. En todo caso el grupo diana de la activación no son todos los beneficiarios de los sistemas de ingresos mínimos, sino solo una parte de los mismos. No hay que perder de vista que las medidas de activación son costosas y que a veces se centran en los “más integrables”.

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

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

Parece conveniente que se distinga entre medidas de activación en sentido estricto (orientadas al acceso al empleo) y de inclusión, que son más amplias, o, tal y como se define en Bélgica, que la activación no se entienda solo como acceso al mercado de trabajo sino como inclusión multidimensional.

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

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

Los enfoques a la activación para el empleo, dan mejores resultados cuando las condiciones macroeconómicas producen suficiente demanda en el mercado de trabajo. Los factores de demanda son particularmente importantes en países como España, con elevadas tasas de paro y una creación de empleo de baja calidad (basados en una temporalidad contractual decreciente).

8. RECOMENDACIONES DE LOS ASISTENTES

A la finalización del taller se pidió a los participantes que dejaran algunos mensajes, ideas fuerza o recomendaciones, especialmente en referencia a los retos que se acometen en España. Se destacan a continuación los más relevantes:

Concepción, ordenación y dotación del SIM

- En España tenemos un problema competencial importante en esta materia (Estado-comunidades autónomas) que condiciona cualquier reforma en este campo. Ante ellos se sugieren distintas alternativas:
 - Avanzar hacia dos sistemas que trabajen en paralelo pero de modo complementario, más coordinados, armonizados e integrados.
 - Avanzar hacia un modelo de carácter universal, pues la redistribución de la renta debe ser una competencia lo más centralizada posible para

conseguir una protección eficaz y equitativa. Se sugiere una Ley de SIM basada en el artº 149.1.1 de la Constitución, similar a la que regula el Sistema Nacional de Dependencia.

- Avanzar hacia la creación sistema estatal básico que se oriente a mejorar las cosas (que el mínimo no tire hacia abajo) y que parta de que los avances actuales de las comunidades autónomas han de ser integrados (no eliminados).
- El presupuesto para ingresos mínimos ha de incrementarse sustancialmente si quiere ser concebido como un sistema que contribuye eficazmente a reducir la desigualdad social y a la eliminación de la pobreza y acercarse a los niveles medios europeos.
- El SIM debe complementarse, como ya se hace en algunas CCAA, con ayudas de vivienda y prestaciones por hijo a cargo, de forma que constituya un paquete protector suficiente que es complementado con el acceso a servicios como los sanitarios, sociales y empleo.
- El concepto de prestación ha de ser más integral, de modo que integre no solo prestaciones económicas, sino también otros apoyos (familiares, de vivienda, de servicios sociales en general y medidas de activación).
- Es necesario simplificar el sistema que tenemos y conseguir que trabaje de modo más coordinado; para ello se recomienda reducir el número de prestaciones (tenemos hasta 16 de ámbito estatal).
- La coordinación entre servicios sociales y empleo es una cuestión fundamental, especialmente para las medidas de activación de aquellas personas “empleables”.

Gestión e implementación del SIM

- La orientación de las rentas mínimas debe de ser flexible, teniendo en cuenta las distintas realidades de los beneficiarios y sus vías de inserción.
- Se ha de dar más importancia a la mejora de los sistemas de información, la recogida y tratamiento de datos, etc., de modo que se puedan llevar acabo evaluaciones regulares que permitan mejorar la planificación y tomar decisiones políticas. Un sistema integrado de información es clave para poder evaluar y gestionar mejor las prestaciones.
- Es importante garantizar la compatibilidad y complementariedad entre los ingresos mínimos y el empleo.
- Hay que aspirar a que el sistema trabaje de modo más ágil si queremos que sea más eficiente, tanto a la hora de otorgar las prestaciones como a la hora de poner en marcha medidas de activación.
- Es importante usar los Fondos Europeos, especialmente el FSE para las medidas de activación.
- Se recomienda ensayar innovaciones y poner a prueba distintos modelos antes de tomar decisiones de amplio calado.

- La coordinación es importante, pero sobre todo hay que poner el foco en los resultados y para ello se necesitan sistemas muy flexibles que trabajen por objetivos. La orientación a resultados es consistente con la perspectiva de la “inversión social”, dado que se orienta a los beneficios en las personas.
- La reforma de las prestaciones tiene que estar siempre pensada de acuerdo a la evolución del mercado laboral y realizarse en estrecha colaboración entre los departamentos de asuntos sociales y los departamentos de empleo.
- Se debe de prestar especial atención a algunos grupos de población y especialmente a los jóvenes (también a los “jóvenes adultos”).

ANEXO I: PROGRAMA

JUEVES 6 DE OCTUBRE

9:00	Acogida de participantes
9:30	Bienvenida, presentación de objetivos y presentaciones de asistentes <ul style="list-style-type: none">M^a Dolores Ruiz Bautista, Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia (PS), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad da la bienvenida Fresno explica objetivos taller y método
10:00	Presentación de los informes europeos. <ul style="list-style-type: none">Tendencias en los sistemas de ingresos mínimos en la Unión Europea. <i>Anne Van Lancker</i>Relación entre ingresos mínimos y empleo en la Unión Europea. <i>Anne Van Lancker en nombre de Idesbald Nicaise, KU Leuven</i> Debate
11:15	<i>Pausa café</i>
11:30	Presentación de los resultados del Estudio español <ul style="list-style-type: none">El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. <i>Luis Ayala Cañón, Universidad Rey Juan Carlos</i> <i>José María Arranz y Carlos García Serrano, Universidad de Alcalá</i> <i>Lucía Martínez Virto, Universidad Pública de Navarra</i> Debate
13:30	<i>Comida</i>
14:30	Articulación de los sistemas de ingresos mínimos en la red de protección social. Aprendizajes para el sistema español <ul style="list-style-type: none">Descripción de los casos de Alemania, Bélgica y Reino Unido. <i>Anna Wilde, Representantes de la Administración de Alemania</i> <i>Julien Van Geertsom, Representante de la Administración de Bélgica</i> <i>Liz Crowther, Representante de la Administración de Reino Unido</i> Debate

16:00	<i>Pausa-café</i>
16:15	<p>Eficacia de los sistemas de ingresos mínimos en la reducción de la pobreza. Aprendizajes para el sistema español</p> <ul style="list-style-type: none"> Descripción de los casos de Alemania, Bélgica y Reino Unido. <i>Walter Hanesch, Universidad de Ciencias Aplicadas de Darmstadt</i> <i>Julien Van Geertsom, Representante de la Administración de Bélgica</i> <i>Jonathan Bradshaw, Universidad de York</i> <i>Fintan Farrell, Red EMIN</i> <p>Debate: feedback del equipo de investigación español, representantes de las administraciones y asistentes</p>
17:45	<i>Fin de la jornada</i>

VIERNES 7 DE OCTUBRE

9:00	Resumen de ideas clave del debate de la jornada anterior y presentación del programa de la sesión
9:15	<p>Eficacia de los sistemas de ingresos mínimos en el acceso al empleo. Aprendizajes para el sistema español</p> <ul style="list-style-type: none"> Descripción de los casos de Alemania, Bélgica y Reino Unido. <i>Walter Hanesch, Universidad de Ciencias Aplicadas de Darmstadt</i> <i>Julien Van Geertsom Representante de la Administración de Bélgica</i> <i>Jonathan Bradshaw, Universidad de York</i> <p>Debate: feedback del equipo de investigación español, representantes de las administraciones y asistentes</p>
10:45	<i>Pausa café</i>
11:00	<p>Mejoras en los sistemas de información y evaluación de los sistemas de ingresos mínimos. Aprendizajes para el sistema español</p> <ul style="list-style-type: none"> Ronda de intervenciones de investigadores/as y representantes de administraciones de los distintos países <p>Debate</p>
12:00	

	<ul style="list-style-type: none"> • Ronda de intervenciones de los socios del proyecto <ul style="list-style-type: none"> <i>Representante de la DGSFI</i> <i>Representante del INSS</i> <i>Representante del IMSERSO</i> <i>Representante del SEPE</i> <i>Representante de las CCAA</i> <i>Representante de la Subdirección de Estadística</i> <i>Representante de la D G de Ordenación de la Seguridad Social</i> <p>Debate</p>
13:30	<i>Fin del taller</i>

ANEXO II: LISTA DE ASISTENTES

País	Apellidos	Nombre	Institución / organización	Cargo
España	Allona Alberich	M ^a Dolores	MEYSS- SG de Estadística	Subdirectora General de Estadística de la Secretaría General Técnica
España	Arranz	José M ^a	Universidad de Alcalá de Henares	Profesor titular del Departamento de Economía
España	Ayala Cañón	Luis	Universidad Rey Juan Carlos	Catedrático de Economía Aplicada
España	Bain	Skye	Fresno the right link	Consultora
España	Barraca Goicoechea	Clara Isabel	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Jefa de Servicio de Servicios Sociales
España	Bonilla Guerra	José Jesús	Junta de Andalucía	Jefe de servicio de Acción
España	Bravo Fernández	Carlos	Comisiones Obreras	Secretario de Protección Social
Reino Unido	Crowther	Liz	REINO UNIDO	Department of Work and Pensions
Bélgica	Farrel	Fintan	EMIN	Project Officer
España	Fernández	Guillermo	FOESSA	FOESSA. Coordinador estudio garantía de rentas
Alemania	Ferreras Alonso	Fidel	Instituto Max Planck	Experto

País	Apellidos	Nombre	Institución / organización	Cargo
España	Fresno García,	José Manuel	Fresno the right link	Director
España	Fuenmayor Fernández	Amadeo	Universidad de Valencia	Facultad de Economía
España	García Álvarez	Angel	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Jefe de Sección de Servicios Sociales
España	García Serrano	Carlos	Universidad de Alcalá de Henares	Profesor titular del Departamento de Economía
España	Gascó Alberich	Fernando	MSSSI- Instituto de Mayores y Servicios Sociales	Subdirector General Adjunto de Gestión
España	Gómez Garcillán	César L.	MEYSS- Instituto Nacional de Seguridad Social	Subdirector General de Prestaciones
España	Gómez Tavira,	Pablo	Comunidad de Madrid	Director General de Servicios Sociales e Integración Social.
Alemania	Hanesch	Walter	ALEMANIA	FB Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit
España	Jaraíz Arroyo	Germán	Universidad Pablo de Olavide	Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales
España	Jiménez González	Soledad	Junta de Andalucía	Coordinadora de Servicios Sociales Comunitarios

País	Apellidos	Nombre	Institución / organización	Cargo
España	Jorquera	Gabriela	EAPN - Madrid	
Bélgica	Kempgens	Gilles	BÉLGICA - Bruselas	Anti-Poverty Policy Unit
España	Lasala Meseguer	Inmaculada	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Subdirectora General Adjunta de Programas Sociales
España	Machimbarrena Cuerda	José Miguel	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Jefe de Área de Programas
España	Malgesini	Graciela	EAPN - ESPAÑA	Responsable de incidencia política y asuntos europeos
España	Martinez Virto	Lucía	Universidad Pública de Navarra	Profesora del Departamento de Trabajo Social
España	Martín-Serrano Jimenez	Enrique	Comisiones Obreras	Adjunto a la Secretaría Confederal de Protección y Políticas
España	Morales	Jose Manuel	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Jefe de Área de Evaluación
Alemania	Norden	Ike	ALEMANIA. Embajada en España	Colaboradora-Analista de la Consejería de Empleo, Asuntos Sociales y Sanidad
España	Pérez Fernández	Mª Inmaculada	Xunta de Galicia	Jefa de Servicio de Prestaciones y Acción Social
España	Pérez Gómez	Manuel	Comunidad de Madrid	Asesor Dirección General

País	Apellidos	Nombre	Institución / organización	Cargo
España	Quílez Félez	Mª Teresa	MEYSS- Instituto Nacional de Seguridad Social	Subdirectora General de Planificación y Análisis Económico-Financiero
Reino Unido	R Bradshaw	Jonathan	REINO UNIDO	Department of Social Policy and Social Work
España	Rey Pérez	José Luis	Universidad Pontificia de Comillas	Profesor del Departamento de disciplinas comunes de Derecho
España	Rodríguez Cabrero	Gregorio	Universida de Alcalá de Henares	
España	Ruiz Bautista	Mª Dolores	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Subdirectora General de Programas Sociales
España	Saez Julián	Carmen	Comunidad de Madrid	Subdirectora General de Prestaciones Económicas
España	Sanzo González	Luis	Gobierno Vasco	Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Área de Estadística
Alemania	Schwiertz	Stefan	ALEMANIA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
España	Teodorescu	Camelia	Fresno the right link	Consultora
España	Torrente Tortosa,	Isabel	MEYSS- Servicio Público de Empleo Estatal	Subdirectora General de Prestación por Desempleo
España	Uceda Maza	Francesc Xavier	Generalitat Valenciana	Delegado del Consell para el Modelo Social Valenciano

País	Apellidos	Nombre	Institución / organización	Cargo
Bélgica	Van Geertsom	Julien	BÉLGICA - Bruselas	Anti-Poverty Policy Unit
Bélgica	Van Lancker	Anne	EXPERTO UE - Gante - Gent	EMIN policy coordinator
España	Vicenti Huete	Jesús	MSSSI- DG de Servicios para la Familia y la infancia	Jefe de Programas contra la Exclusión Social
Alemania	Wilde	Anna	ALEMANIA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales