

Estudio sobre la prestación integral de servicios sociales para la incorporación de los beneficiarios de las rentas mínimas en el mercado laboral:

factores de éxito y vías de reforma
Contrato n.º VC/2016/0604

Resumen ejecutivo (borrador)

El presente informe expone los hallazgos de un proyecto de investigación de 18 meses encargado por la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea con la finalidad de explorar los motores y las barreras de las reformas efectivas y eficientes que pretenden mejorar la coordinación entre los servicios de empleo y sociales para los beneficiarios de rentas mínimas.

Antecedentes y contexto

El desarrollo tecnológico, las tendencias demográficas y la globalización inducen a menudo cambios estructurales en los mercados laborales de la era postindustrial, tanto en la oferta como en la demanda. Esto ha aumentado la vulnerabilidad de la mano de obra así como la frecuencia de transición entre puestos de trabajo y entre empleo y desempleo.

La reciente crisis financiera mundial y el consiguiente repunte del desempleo de larga duración han planteado otros retos a los Estados de bienestar y, en concreto, a los servicios de empleo y protección social. La crisis ha acrecentado la volatilidad del mercado laboral y también ha incrementado la presión fiscal y política para mejorar la eficiencia de los servicios públicos en la mayoría de Estados miembros de la UE. El aumento del desempleo de larga duración tiene consecuencias negativas para la sociedad y la economía.

Todo ello precisa un ajuste del diseño de los sistemas de protección por desempleo que, en un principio, se habían establecido para procurar un seguro de desempleo a los hombres parados que mantenían a la familia y la asistencia social a quienes estaban incapacitados para trabajar. En particular, el ajuste requiere una incorporación bien parcial o bien integral de los seguros de desempleo, sistemas de rentas mínimas y servicios sociales para los beneficiarios de las prestaciones en edad de trabajar. En la mayoría de países, esto comportaría reformas institucionales complejas ya que las políticas sociales y laborales las coordinan distintos ministerios y las implantan diversas instituciones que acostumbran a operar en diversas esferas de gobierno.

El conjunto de medidas sobre inversión social de la Comisión Europea (SIP) ya se ha hecho eco de la necesidad de dichas reformas e insta a los Estados miembros a adaptar sus modelos sociales con el propósito de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Comisión Europea, 2013). La Recomendación del Consejo Europeo sobre la integración de los desempleados de larga duración reitera los objetivos plasmados en el conjunto de medidas mencionado y apela explícitamente a la «estrecha cooperación y coordinación efectiva de y entre todas las partes implicadas en la reinserción de los desempleados de larga duración».

Pese a que todos los Estados miembros han respondido a dichos retos, existen divergencias considerables en toda la UE en lo referente a la profundidad y complejidad de las iniciativas de reforma. Hasta la fecha, los servicios sociales y de empleo efectivos bien coordinados o completamente integrados para los beneficiarios de las rentas mínimas están disponibles solo en aproximadamente un tercio de los Estados miembros.

Objetivos y finalidad del estudio

El objetivo final del presente estudio reside en el apoyo a la aplicación de la prestación de servicios sociales integrales de acuerdo con el conjunto de medidas sobre inversión social ligados a la Inclusión activa y a la Recomendación del Consejo Europeo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.

El objeto del estudio se centra en los beneficiarios de los sistemas de ingresos mínimos. Dichos sistemas abarcan por lo general a las personas en edad de trabajar y sus familiares (y, en ciertos países, también están disponibles para los pensionistas) que puedan estar en el paro o inactivos económicamente. Con frecuencia, los destinatarios de los sistemas de ingresos mínimos se topan con múltiples barreras para ingresar de nuevo en el mercado laboral y muchos dejan de buscar trabajo.

El estudio ofrece un análisis exhaustivo y conciso y una evaluación de los procesos de reforma centrados en la inclusión de los servicios sociales para la integración de los beneficiarios de rentas mínimas en el mercado laboral. El propósito estriba en

- (1) revisar las pruebas disponibles de los procesos de reforma vigentes y pasados para propiciar una evaluación crítica de cada fase del ciclo de elaboración de políticas que comprende desde la proyección y ejecución hasta la supervisión, evaluación y el seguimiento,
- (2) evaluar los costes y ventajas fiscales de las reformas;

- (3) comparar los episodios de reforma en los países con el fin identificar los condicionantes del éxito y el fracaso de las reformas; y
- (4) trazar vías hacia una integración de servicios fructífera.

Además de contribuir con los objetivos enunciados anteriormente, el estudio ayuda a colmar lagunas importantes en la bibliografía e investigación existentes abordando, para ello, reformas no documentadas previamente en Europa Meridional y del Este, calculando los costes y las ventajas de diversas reformas y contrastando de forma sistemática las reformas que se han llevado a cabo en los países de contexto institucional similar. La inclusión manifiesta de las disposiciones institucionales en el marco analítico del presente estudio consolida la validez de los resultados en lo referente a grupos de países y sistemas de bienestar social a la vez que nos permite extraer conclusiones y efectuar recomendaciones que pueden ser de aplicación para otros países de contexto institucional semejante.

Herramientas metodológicas utilizadas

El estudio se basa en una explicación detallada **de episodios de reforma** en 12 países (Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Portugal, Rumanía y Suiza) realizados entre 2003 y 2014. Se entiende que un episodio abarca un ciclo de elaboración de políticas íntegro, desde la toma de decisiones hasta la evaluación. La selección de episodios de reforma garantiza la recopilación de una muestra variada acerca de los resultados de la reforma y del contexto institucional: Los doce episodios de reforma también varían respecto al grado de coordinación de servicios sociales y de empleo y respecto a las funciones y servicios que se ven afectados por la reforma (Tabla 1).

Tabla 1 Reformas instauradas recientemente en los Estados miembros de la UE

	<i>laxas/ informales</i>	<i>equipos multidisciplinares</i>	<i>asociación</i>	<i>externalización</i>	<i>fusión</i>
de referencia	Austria (federal) Flandes (Bélgica)	Rumanía Eslovenia			
prestación de servicios		Suiza	[Polonia] Finlandia	[Países Bajos]	

	<i>laxas/ informales</i>	<i>equipos multidisciplinares</i>	<i>asociación</i>	<i>externalización</i>	<i>fusión</i>
supervisión y sanciones	Viena, provincia (Austria)				
gestión íntegra del caso			Francia Alemania Noruega	Portugal	Dinamarca Irlanda, [Reino Unido] País Vasco (España)

Nota: los países entre corchetes constaban en el estudio comparativo pero no en la muestra de estudios de caso pormenorizados.

En cada uno de los países objeto de los estudios de caso, fueron los coordinadores nacionales quienes redactaron las descripciones detalladas de las reformas. Tras la investigación documental inicial, se compiló información sobre el proceso de reforma a través de 12-17 entrevistas semiestructuradas por país en las que participaron las partes interesadas siguientes: (i) funcionarios públicos, (ii) organizaciones asociadas, como las ONG que prestan servicios sociales o de empleo, (iii) sindicatos; (iv) organizaciones patronales; (v) partidos políticos, (vi) expertos independientes y (viii) representantes de usuarios de servicios y proveedores de servicios.

La **evaluación de los costes y beneficios** de los episodios de reforma parten de previsiones hipotéticas acerca de la repercusión de la reforma en cuanto a los resultados de la reinserción laboral y los datos administrativos sobre costes. En cuanto a Austria, Alemania e Irlanda, nos apoyamos en estudios de evaluaciones existentes, mientras que en el caso de Dinamarca, Eslovenia y España, hicimos nuestras propias estimaciones sobre las consecuencias.

El **análisis comparativo** se basó en la comparación de los episodios de reforma con mayor y menor éxito, mientras se controlaban las variables institucionales más relevantes. En este análisis, se cataloga de exitoso un episodio de reforma que haya logrado la mejora patente de al menos uno o varios de los indicadores de resultados ligados a la tasa de reinserción laboral, pobreza, satisfacción del usuario o en algún que otro resultado que el artífice de la reforma haya definido como objetivo. Con la finalidad de identificar los obstáculos encontrados en la proyección y en contraposición a la fase de implantación de la reforma, hemos

considerado el primer

concepto de la iniciativa de reforma como un resultado intermedio del proceso de formulación de políticas.

El análisis se fundamenta en las descripciones de las reformas que confeccionaron los coordinadores nacionales así como en un conjunto de datos que, entre otros, engloba información comparable relativa a las principales características y resultados de los episodios de reforma de modo cuantificado. Los resultados cuantitativos se complementaron con información cualitativa recabada en las entrevistas con las partes interesadas y el estudio bibliográfico.

Partiendo de los análisis mencionados anteriormente, perfilamos dos **vías de reforma** para mejorar la coordinación de los servicios sociales y de empleo para beneficiarios de rentas mínimas, teniendo en cuenta el contexto institucional.

Costes y ventajas de las reformas

El análisis empírico de los efectos de los episodios de integración de los servicios refleja que pocas reformas se han supervisado y evaluado sistemáticamente. En consecuencia, y pese a los diversos y recientes intentos de reforma, hay relativamente pocas pruebas fiables sobre la relación entre el coste y la eficacia de las reformas.

Las escasas pruebas disponibles que ha recogido o generado este estudio dejan entrever que las reformas de integración rara vez redundan en ahorros fiscales a corto plazo. No obstante, los costes de ejecución de dichas reformas también son relativamente modestos.

Aparte, un aspecto destacado que debemos mencionar sobre las dos reformas que han reportado beneficios sustanciales a corto plazo (en el País Vasco y el Reino Unido) es que ambas entrañan una remodelación sustancial del enfoque para la activación de los beneficiarios de rentas mínimas. Asimismo, parece que la integración de los servicios redundaba en unos resultados más positivos y unas ganancias económicas mayores cuando el Servicio Público de Empleo gestiona el proceso de integración. Esta es la principal entidad dedicada al alta de los beneficiarios de rentas mínimas (como en el caso del País Vasco o en las agencias de empleo cooperativas de Alemania).

Motores y obstáculos: resultados del análisis comparativo

El análisis comparativo ha perfeccionado y ampliado las pruebas existentes relativas a los propulsores de las reformas.

En el primer estadio de redacción de la agenda para el ciclo de elaboración de políticas, se puede superar la elevada capacidad de desunión política en la estructura institucional

mediante un acuerdo de las partes que esté arraigado en una cultura política consensuada o en la presión que ha ejercido la crisis económica. El Gobierno debe respaldar uno de los objetivos subyacentes de la integración de los servicios como mínimo. En la mayoría de los casos, los Gobiernos refrendaron los objetivos de activación y de incorporación al mercado laboral. La fragmentación de la organización institucional original de los servicios de empleo y/o sociales podría obstaculizar un planteamiento exitoso si el objetivo de la reforma fuera demasiado ambicioso. Por último, el resultado de la primera fase depende de la calidad de la gobernanza. Una administración pública deficiente puede compensarse con el apoyo de organismos internacionales.

En la segunda fase, cuando se pone en marcha la política, la organización inicial y las capacidades locales son impulsores relevantes del resultado. Las dificultades que plantea la fragmentación de la organización institucional pueden salvarse gracias a los conocimientos técnicos locales, una tradición de cooperación a escala local consolidada y a la consulta con las partes interesadas durante la fase de proyección. Es importante contar con tiempo suficiente para lanzar la reforma; ahora bien, la premura del tiempo no acarrea necesariamente el fracaso si se puede recurrir a los conocimientos técnicos locales y/o el compromiso político (y la presión) para alcanzar los resultados es elevado. Una mala supervisión y una falta de orientación y evaluación tiende a causar el fracaso o constreñir los resultados.

Varios episodios de reforma (Alemania, España, Finlandia, Francia e Irlanda) se tradujeron en una mejora tanto en los resultados en materia de empleo como de pobreza. No pudimos detectar ninguna característica en la fase de proyección que determinara el éxito de los resultados en materia de empleo en todos los casos. Sin embargo, dos de los aspectos principales relativos a la proyección (garantizar la contratación adecuada de personal y las mejoras en la divulgación de la información) parecen ser significativos. De forma notable, casi todos los episodios de reforma implicaban un refuerzo del enfoque de activación de los beneficiarios de las rentas mínimas y no apreciamos indicio alguno de que ello fuera a provocar automáticamente un aumento de la pobreza. Lo anterior implica que la propia integración del servicio puede mejorar los resultados relativos a la pobreza y, a su vez, que es posible diseñar reformas que mejoren tanto los resultados relativos al empleo como a la pobreza.

Dos vías para la reforma

El estudio esboza dos vías de reforma que apuntan a ser las más efectivas a la hora de contribuir a la eficiencia y eficacia de los servicios sociales para la incorporación de los

beneficiarios de rentas

mínimas en el mercado laboral. Contemplando los estudios de caso y el análisis comparativo, identificamos rasgos en el proceso de reforma que podrían aplicarse

a todos los países (tanto los que conforman la muestra como otros) así como particularidades o aspectos que dependen de ciertos contextos específicos de cada países. Para asegurarse de que son concretos y pertinentes para todos los países, se desarrollaron dos versiones de vías de reforma, que hacían referencia especialmente al «statu quo» inicial de la prestación de servicios y a las disposiciones que debe lograr la reforma Cabe señalar que las vías designan tipos ideales que muestran dos modelos contrastados para la integración de los servicios, mientras que las disposiciones institucionales existentes representan diversos grados y formas de coordinación entre servicios.

A la hora de formular las dos vías, diferenciamos cuatro estadios en el proceso de reforma: establecimiento de objetivos, planificación/proyección, implantación y supervisión. En la Vía 1, la incorporación de servicios contiene varias áreas de elaboración de políticas y cubre la mayoría de aspectos de la gestión de casos. La Vía 1 también supone cambios institucionales de mayor envergadura, por ejemplo, fusiones de agencias independientes y también una modificación en la asignación de tareas entre el Estado y el gobierno local. Entre los países característicos de este modelo, se encuentran Alemania, Irlanda, País Vasco en España y el Reino Unido. La Vía 2 se cimienta en una cooperación institucionalizada en mayor o menor medida, si bien se integra en la organización institucional existente y se caracteriza por una flexibilidad local y variación notables (Francia, Rumanía, Suiza y Países Bajos). En ciertos países, se pueden constatar elementos pertenecientes a ambos modelos (Eslovenia).

Las dos vías de servicios integrados pueden servir de inspiración a aquellos países que todavía no los hayan llevado a la práctica. La Vía 1 puede ser adecuada para aquellos países en los que los servicios existentes ya estén más o menos bastante desarrollados y sean accesibles y la capacidad de reforma de la administración pública sea relativamente elevada. La Vía 2 puede constituir un modelo para los países en los que el empleo o los servicios sociales (o ambos) estén menos desarrollados o muy fragmentados, así como para aquellos países en los que la capacidad a la hora de materializar reformas institucionales complejas se vea coartada por obstáculos constitucionales o capacidad insuficiente de la administración pública.

Recomendaciones

A raíz de los análisis previos, hemos plasmado una serie de recomendaciones para cada fase del ciclo de elaboración de políticas tanto para los legisladores nacionales como europeos.

En lo que concierne a la escala nacional, la lección primordial para la fase de redacción de la agenda es que la elección del objetivo de la reforma tiene que tener en cuenta la organización institucional existente y considerar la capacidad de reforma del Gobierno. A su vez, la integración no debe ser prioritaria en aquellos países con servicios sociales escasos tanto en cuestión de calidad como de accesibilidad.

Acerca de la fase de planificación y proyección, las recomendaciones subrayan las exigencias de datos para un buen diseño y proporcionan algunas propuestas para la elección de diseños concretos idóneos para la mayoría de disposiciones institucionales comunes en los Estados miembros. Una recomendación general aplicable en todos los contextos es que se deberá consultar a las partes interesadas ya en la fase de proyección. Y que los servicios establecidos de nueva creación deberán estar dotados de personal adecuado para garantizar una gestión factible de casos.

En lo relativo a la fase de implantación, las recomendaciones se dirigen principalmente a la importancia de la orientación y supervisión, la armonización de objetivos entre las unidades de cooperación y la adquisición de destrezas del personal. Al mismo tiempo, ofrecemos una perspectiva sobre aspectos más técnicos, pero igualmente cruciales, como atajar las barreras jurídicas y ampliar la infraestructura de TI para la gestión de datos.

Remitiéndonos a la última fase de supervisión y evaluación, las recomendaciones destacan las exigencias de datos, la relevancia de la supervisión y ofrecen algunas sugerencias concretas sobre el modo de comenzar las reformas para permitir el cálculo de las previsiones hipotéticas de su repercusión.

Las recomendaciones a escala de la UE inciden en las medidas en las que la UE puede poseer un valor añadido, a saber, el fomento de las evaluaciones de impacto sistemáticas, las plataformas de aprendizaje mutuo, la asistencia técnica a la hora de diseñar sistemas integrados y la motivación esmerada de los Estados miembros con el propósito de que contemplen las reformas de integración. En todas estas medidas es importante considerar las diferentes disposiciones institucionales existentes que tienden a determinar la profundidad y amplitud óptima de una reforma de integración de los servicios.