

# Políticas de inclusión social en España: Un enfoque innovador desde el Laboratorio de Políticas de Inclusión

Navarra: Proyecto AUNA - Atención integrada de prestaciones y acceso al empleo

*Abril 2025*



Este informe ha sido realizado por la Secretaría General de Inclusión del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el marco del Laboratorio de Políticas de Inclusión, como parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con financiación de los fondos Next Generation EU. En la elaboración de este informe se ha contado con la colaboración del Departamento de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo (antes y en adelante Departamento de Derechos Sociales) del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, como entidad responsable de la ejecución del proyecto. Esta entidad colaboradora es una de las que implementan los proyectos piloto, y ha colaborado con la SGI para el diseño de la metodología de evaluación, participando activamente en la provisión de la información necesaria para el diseño, seguimiento y evaluación del itinerario de inclusión social. Asimismo, su colaboración ha sido esencial para recabar los consentimientos informados, garantizando que las personas participantes en el itinerario han sido adecuadamente informadas y que su participación ha sido voluntaria.

Este informe de evaluación se ha llevado a cabo utilizando los datos disponibles en el momento de su redacción y se basa en el conocimiento adquirido sobre el proyecto hasta esa fecha. La SGI se reserva el derecho de matizar, modificar o profundizar en los resultados presentados en este informe en el futuro. Estas potenciales variaciones podrían basarse en la disponibilidad de datos adicionales, avances en las metodologías de evaluación o la aparición de nueva información relativa al proyecto que pueda influir en la interpretación de los resultados.

## Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Descripción de la intervención.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Evaluación de procesos del modelo integrado AUNA.....</b>	<b>11</b>
<b>4. Evaluación de costes de la tramitación integrada de prestaciones .....</b>	<b>13</b>
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>19</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>20</b>

# 1. Introducción

## Marco Normativo General

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), regulado por la Ley 19/2021<sup>1</sup>, por la que se establece el IMV, es una prestación económica que tiene como objetivo principal prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad económica. Así, forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y responde a las recomendaciones de diversos organismos internacionales de abordar la problemática de la desigualdad y de la pobreza en España.

La prestación del IMV tiene un doble objetivo: proporcionar un sustento económico a aquellos que más lo necesitan y fomentar la inclusión social e inserción en el mercado laboral. Se trata así de una de las medidas de inclusión social diseñadas por la Administración General del Estado, junto con el apoyo de las comunidades autónomas, el Tercer Sector de Acción Social y las corporaciones locales<sup>2</sup>. Constituye una política central del Estado del Bienestar que tiene por objetivo dotar de unos mínimos recursos económicos a todas las personas del territorio español, con independencia de dónde residan.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)<sup>3</sup>, la Secretaría General de Inclusión (SGI) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) participa de forma relevante en el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo».

Entre las reformas e inversiones propuestas en este Componente 23 se incluye la inversión 7 «Fomento del Crecimiento Inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión sociolaboral al Ingreso Mínimo Vital», que promueve la implantación de un nuevo modelo de inclusión a partir del Ingreso Mínimo Vital (IMV), que reduzca la desigualdad de la renta y las tasas de pobreza. Por lo tanto, el IMV va más allá de ser una mera prestación económica y ampara el desarrollo de una serie de programas complementarios que promuevan la inclusión sociolaboral. Sin embargo, el abanico de programas de inclusión posibles es muy amplio y el gobierno decide pilotar diferentes programas e intervenciones con el fin de evaluarlas y generar conocimiento que permitan priorizar ciertas acciones. Con el apoyo de la inversión 7 enmarcada en el componente 23, el MISSM estableció un nuevo marco de proyectos piloto de itinerarios de inclusión constituido en dos fases, en cada una de las cuales se impulsaron 18 proyectos piloto.

<sup>1</sup> Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE-A-2021-21007).

<sup>2</sup> Artículo 31.1 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

<sup>3</sup> El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia hace referencia al Plan de Recuperación para Europa, que fue diseñado por la Unión Europea en respuesta a la crisis económica y social desencadenada por la pandemia de COVID-19. Este plan, también conocido como NextGenerationEU, establece un marco para la asignación de fondos de recuperación y para impulsar la transformación y resiliencia de las economías de los países miembros.

Con el fin de respaldar la implementación de políticas públicas y sociales basadas en evidencia empírica, el Gobierno de España decidió evaluar los proyectos piloto de inclusión. En la mayoría de los proyectos se aplicó la metodología de ensayo controlado aleatorizado (*Randomized Controlled Trial* o RCT por sus siglas en inglés); sin embargo, en este proyecto se valoró pertinente hacer una evaluación de procesos y de costes debido a su valor añadido y potencial para adaptarse a las necesidades del entorno. Estas evaluaciones se han enfocado en el fomento a la inclusión sociolaboral en los/as beneficiarios/as del IMV, perceptores de rentas mínimas autonómicas y en otros colectivos vulnerables. De esta manera, se establece un diseño y una evaluación de impacto de políticas de inclusión orientadas a resultados, que ofrecen evidencia para la toma de decisiones y su potencial aplicación en el resto de los territorios. El impulso y coordinación de 36 proyectos piloto desde el Gobierno de España ha dado lugar a la constitución de un laboratorio de innovación en políticas públicas de referencia a nivel mundial que denominamos el Laboratorio de Políticas de Inclusión.

Para la puesta en marcha y desarrollo del Laboratorio de Políticas de Inclusión, la Secretaría General de Inclusión ha establecido un marco de gobernanza que ha permitido establecer una metodología clara y potencialmente escalable para el diseño de futuras evaluaciones y el fomento de la toma de decisiones en base a evidencia empírica. La Administración General del Estado ha tenido una triple función como impulsora, evaluadora y ejecutiva de los diferentes programas. Diferentes administraciones autonómicas y locales y organizaciones del Tercer Sector de Acción Social han implementado los programas, colaborando estrechamente en todas sus facetas incluida la evaluación y seguimiento. Además, el Ministerio ha contado con el apoyo académico y científico de JPAL – Europa y del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI), como socios estratégicos para asegurar el rigor científico en las evaluaciones. Asimismo, el Laboratorio de Políticas de Inclusión cuenta con un Comité Ético<sup>4</sup>, que ha velado por el más estricto cumplimiento de la protección de los derechos de las personas participantes en los itinerarios de inclusión social.

El presente informe se refiere a los paquetes 1 y 3 del “Proyecto AUNA”, ejecutado en el marco del Real Decreto 938/2021<sup>5</sup> por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. Este informe contribuye al cumplimiento del hito 351 del PRTR “Tras la finalización de al menos 18 proyectos piloto publicación de una evaluación sobre la cobertura, efectividad y éxito del IMV, incluyendo recomendaciones para aumentar el nivel de solicitud y mejorar la efectividad de las políticas de inclusión social”.

El proyecto completo incluye tres paquetes de intervenciones: Procesos de gestión integrada de prestaciones (RG/IMV) mediante unidades de tramitación, Procesos de atención integrada de servicios sociales y de empleo, modelo integrado AUNA y Procesos de gestión integrada de acceso al

---

<sup>4</sup> Regulado por la Orden ISM/208/2022, de 10 de marzo, por la que se crea el Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social, con fecha de 04/11/2022 emitió un informe favorable para la realización del proyecto objeto del informe.

<sup>5</sup> Con fecha 29 de diciembre de 2021, se suscribe Convenio entre la Administración General del Estado, a través de la SGI y el Departamento de Derechos Sociales de la Comunidad Foral de Navarra para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» con fecha 1 de febrero de 2022 (BOE núm.27).

empleo con apoyo del tejido empresarial. La evaluación de impacto por metodología RCT se circunscribe al paquete 2, que se describe en el informe “Proyecto AUNA: Atención integrada de servicios sociales y de empleo”. Los paquetes 1 y 3 no se han evaluado con metodología RCT. En este informe se describe la evaluación de procesos y de costes que se ha realizado en estos dos paquetes.

### Contexto del proyecto

El desempleo de larga duración se refiere a la situación en la que individuos han estado sin trabajo y buscando empleo activamente durante un periodo largo de tiempo. Específicamente, se aplica a aquellas personas que han permanecido registradas como solicitantes de empleo durante al menos 12 meses en los últimos 18 meses.

El desempleo de larga duración surge como resultado de una combinación de factores, que abarcan desde aspectos macroeconómicos de carácter coyuntural, como el crecimiento de la economía o la demanda agregada de trabajo hasta aspectos institucionales y regulatorios (Duell et al., 2016). Por ejemplo, se pueden producir desajustes en la oferta y la demanda de competencias (Miyamoto y Suphaphiphat, 2021). En particular, las habilidades y competencias requeridas en el mercado laboral pueden cambiar debido a avances tecnológicos, cambios en la demanda o nuevas tendencias en el empleo. Esta dinámica puede generar desánimo y desmotivación en la población desempleada de larga duración, dificultando su participación en programas de formación e inserción laboral. Por otro lado, existen determinantes de tipo social, relacionados con la salud (parental o propia), la educación (el bajo desempeño educativo) o el hábitat (por ejemplo, la tasa de desempleo municipal), que pueden afectar a la situación en el mercado laboral (Lallukka et al, 2019). Además, estos factores, a su vez, son influidos por la propia situación de desempleo, por lo que, a medida que transcurre el tiempo, estas personas pueden enfrentarse a una serie de desafíos personales y sociales, como problemas de salud, dificultades financieras, falta de apoyo social y pérdida de redes profesionales. Finalmente, aspectos relacionados con la intermediación y el papel de los servicios públicos de empleo en la capacidad de ajustar oferta y demanda de trabajo (Miyamoto y Suphaphiphat, 2021) o, en general, con las políticas activas de empleo, también son de relevancia en esta problemática.

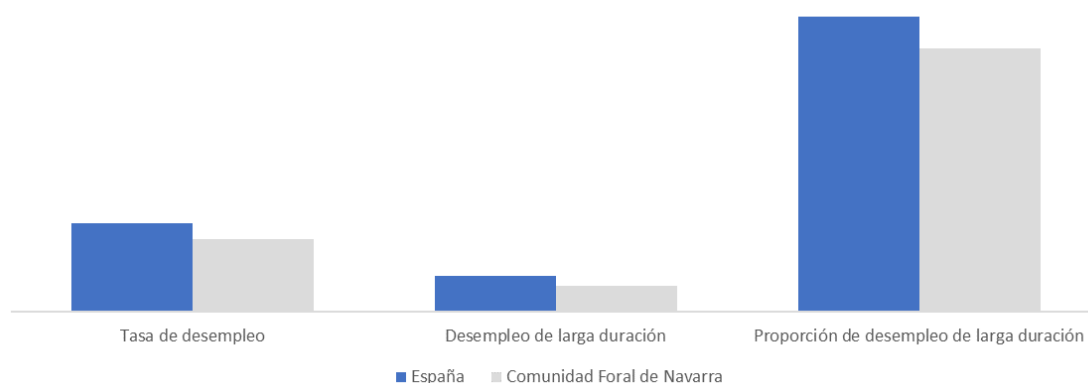
Las consecuencias del paro de larga duración son significativas desde múltiples perspectivas. Económicamente, conduce a la obsolescencia del capital humano acumulado y a la pérdida progresiva de competencias, lo que dificulta la reincorporación al mercado laboral debido al desajuste entre las habilidades de los individuos y las demandas del mercado. Socialmente, el desempleo prolongado puede llevar a la pobreza, la exclusión social, el aislamiento y el deterioro de la salud mental del/la desempleado/a.

La tasa media de paro en España se situó en 2023 en el 12,1% (Encuesta de Población Activa, INE). El colectivo de parados de larga duración presentó una tasa del 4,9% de la población activa, representando así el 40,5% de los parados totales del país. En la Unión Europea (UE-27), la tasa de parados de larga duración sobre la población activa alcanzó el 2,4% (Eurostat, 2022). De esta forma, la tasa de parados de larga duración en España es 2 veces la registrada en la UE-27. La relevancia del desempleo estructural en España comienza a ponerse de manifiesto en la

década de los 70, presentándose como uno de los problemas estructurales del mercado de trabajo. Además, este fenómeno se ha visto acrecentado por la crisis económica originada en 2008, ya que, en la última década, la media de parados de larga duración se ha situado en un 8,2%, significativamente por encima de la registrada en la UE-27 (3,8%). El abultado volumen en las cifras de desempleo de larga duración, incluso en periodos de alto crecimiento económico, muestra la persistencia de esta situación para un colectivo importante de personas.

Circunscribiendo esta problemática a la Comunidad Foral de Navarra, objeto del presente proyecto, los resultados presentan conclusiones similares a las indicadas para España. Como se observa en la **Figura 1**, la tasa de paro en 2023 fue del 9,9%, con un porcentaje de parados de larga duración sobre el total del 36,22%. De esta forma, la tasa de paro para aquellos que llevan más de un año en búsqueda activa de empleo se situó en el 3,58%, por debajo de la media española (1,33 puntos porcentuales menos), aunque por encima de la tasa registrada por la Unión Europea (1,18 puntos porcentuales más).

**Figura 1: Comparativa entre métricas de desempleo, España y Comunidad Foral de Navarra**



Fuente: INE (Encuesta de Población Activa)

Tradicionalmente, la respuesta al desempleo de larga duración se ha centrado en programas de subsidios temporales, sin abordar de manera estructural la mejora de la empleabilidad de estas personas a través de programas integrales de acompañamiento. Con el objetivo de contribuir a entender la problemática de este colectivo y mejorar su empleabilidad, el Departamento de Derechos Sociales de la Comunidad Foral de Navarra ha propuesto la creación de un programa de atención integrada de servicios sociales y de empleo en casos que requieren apoyos complejos.

### Marco normativo y estratégico asociado al proyecto

Este proyecto piloto se encuentra en línea con el marco establecido en la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, el proyecto piloto objeto de este informe está alineado con las estrategias europeas y nacionales en el ámbito de la activación social de

personas en situación de vulnerabilidad social, así como con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, contribuyendo específicamente a los ODS 1, 8 y 10.

Por otro lado, a nivel europeo, la lucha contra la pobreza y la exclusión social tienen su base jurídica en los artículos 145 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativos a empleo y política social.

En particular, la lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los objetivos específicos de la Unión y de sus Estados miembros en el ámbito de la política social. A tal efecto, existen diversos instrumentos relativos a la activación social de personas en situación de vulnerabilidad social, entre los que se encuentran:

- **Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS).** Además de la relevancia de los derechos recogidos en el Capítulo I (relativo a igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo), destaca, en su Capítulo III (“Protección e inclusión social”), el hecho de que “para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”.
- **Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa.** Tiene por objeto luchar contra la pobreza y la exclusión social promoviendo una ayuda a la renta adecuada, en particular mediante una renta mínima, el acceso efectivo de las personas que carecen de recursos suficientes a servicios esenciales y de capacitación y la promoción de la inserción laboral de aquellas personas que pueden trabajar, de acuerdo con el enfoque de inclusión activa, con vistas a garantizar una vida digna en todas las etapas de la vida.
- **Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.** En ella, se recomienda a los estados miembros apoyar la inscripción de los solicitantes de empleo y una mayor orientación hacia el mercado laboral de las medidas de integración, facilitar una evaluación individual a los/as desempleados/as de larga duración inscritos en los servicios de empleo y elaborar una oferta específica de un acuerdo de integración laboral a más tardar antes de que los/as desempleados/as de larga duración lleven dieciocho meses en paro.

Por su parte, cabe destacar que **España** dispone tanto de documentos normativos como estratégicos y de políticas públicas relacionados con la activación social de personas en situación de vulnerabilidad social. En concreto, destacan:

- La **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023**, que tiene como objetivo combatir la pobreza, especialmente la infantil, y reducir la desigualdad y la disparidad de los niveles de rentas. Esta Estrategia se desarrolla a través de Planes Operativos anuales.
- La **Red de Inclusión Social**, espacio financiado y promovido por el Fondo Social Europeo con el fin de mejorar las políticas y la práctica para la inclusión social. Esta red es producto de una iniciativa conjunta de la Unidad Administradora del Fondo Social



Europeo, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y de la Dirección General para la Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Finalmente, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, destacan la **Ley Foral 15/2016, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada**, y el **Decreto Foral 26/2018, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada**.

Dada la importancia de la activación social el Departamento de Derechos Sociales de la Comunidad Foral de Navarra ha concebido un proyecto dirigido a incrementar el ejercicio del derecho a la inclusión social de las personas perceptoras de IMV/RG a través de actuaciones personalizadas que consisten en asesoramiento y acompañamiento de tipo social y laboral.

El objetivo científico del proyecto es obtener aprendizajes para la mejora del doble derecho al acceso a prestaciones y de inclusión, a través de la mejora de los procesos de tramitación de prestaciones y de los servicios de activación y de acceso al empleo.

El marco de gobernanza configurado para la correcta ejecución y evaluación del proyecto incluye los siguientes actores:

- El **Departamento de Derechos Sociales de la Comunidad Foral de Navarra**, entidad beneficiaria y coordinadora del proyecto y en especial a los siguientes organismos:
  - Dirección General de Protección Social y Cooperación al Desarrollo
  - Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare (SNE-NL)
  - Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos/ Gizain Fundazioa (Fundación Gizain).
- Otros actores relevantes que participan en el proyecto son el Ayuntamiento de Pamplona, la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Allo, Areallano, Arróniz, Dicastillo y Lerín, la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Alsasua, Olazagutía y Ziordia, los Servicios Sociales de Atención Primaria y las Entidades Locales titulares de estos, la Universidad Pública de Navarra, el tejido empresarial (Confederación Empresarial Navarra (CEN) y empresas) y las entidades sociales.
- El **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM)**, como financiador del proyecto y responsable de la evaluación. Por ello, la Secretaría General de Inclusión asume una serie de compromisos:
  - Proporcionar a la entidad beneficiaria apoyo para el diseño de las actuaciones a realizar, para la ejecución y seguimiento del objeto de la subvención, así como para el perfilado de los potenciales participantes del proyecto piloto.
  - Diseñar la metodología de evaluación del proyecto piloto en coordinación con la entidad beneficiaria.

- Asimismo, llevar a cabo la evaluación del proyecto en coordinación con la entidad beneficiaria.
- Velar por el estricto cumplimiento de las consideraciones éticas obteniendo el visto bueno del Comité de Ética.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el presente informe sigue la siguiente estructura. En la **sección 2** se realiza una **descripción del proyecto**, detallándose la problemática que se quiere resolver, las intervenciones concretas llevadas a cabo, y el público objetivo al que se dirige la intervención. A continuación, la **sección 3** describe la **evaluación de procesos** del modelo integrado AUNA. En la **sección 4** se detalla la **evaluación de costes** llevada a cabo, relativa a la tramitación integrada de prestaciones. Las **conclusiones generales** de la evaluación del proyecto se describen en la **sección 5**.

### Comité Ético vinculado a los Itinerarios de Inclusión Social

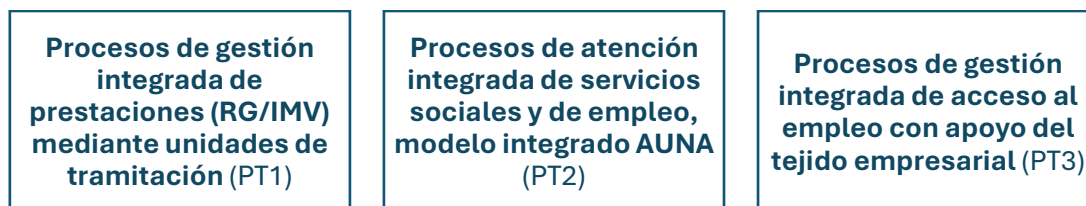
En el curso de una investigación con seres humanos, ya sea en el ámbito de la biología o de las ciencias sociales, los investigadores y trabajadores asociados al programa a menudo afrontan dilemas éticos o morales en el desarrollo del proyecto o su implementación. Por ese motivo, en numerosos países es una práctica habitual la creación de comités de ética que verifican la viabilidad ética de un proyecto, así como su cumplimiento con la legislación vigente en investigación con seres humanos. El Informe Belmont (1979) y sus tres principios éticos fundamentales – respeto a las personas, beneficio y justicia- constituyen el marco de referencia más habitual en que actúan los comités de ética, además de la legislación correspondiente en cada país.

Con el objetivo de proteger los derechos de los participantes en el desarrollo de los itinerarios de inclusión social y velar porque se garantice su dignidad y el respeto a su autonomía e intimidad, [la Orden ISM/208/2022 de 10 de marzo](#) crea el Comité Ético vinculado a los Itinerarios de Inclusión Social. El Comité Ético, adscrito a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, se compone por un presidente- con una destacada trayectoria profesional en defensa de los valores éticos, un perfil científico social de reconocido prestigio y experiencia en procesos de evaluación- y dos expertos designados como vocales.

El Comité Ético ha llevado a cabo el análisis y asesoramiento de las cuestiones de carácter ético que hayan surgido en la ejecución, desarrollo y evaluación de los itinerarios, formulado propuestas en aquellos casos que presenten conflictos de valores, y aprobado los planes de evaluación de todos los itinerarios. En particular, el Comité Ético emitió su aprobación para el desarrollo de la presente evaluación el 4 de noviembre de 2022.

## 2. Descripción de la intervención

El modelo AUNA de atención integrada contempla tres paquetes de trabajo, con el objetivo de garantizar así el “doble derecho” que establecen la Ley de Servicios Sociales de Navarra (Ley 15/2006 de 14 de diciembre) y la Ley Foral 15/2016 de 11 de noviembre: derecho a un ingreso mínimo y derecho a la activación:



La entrada a la intervención se sitúa en el proceso de gestión integrada de prestaciones (*Paquete de Trabajo 1*), donde se realiza el triaje que categoriza a las personas en tres grupos: 1) personas que requieren de apoyos de Servicios Sociales porque no están en situación de trabajar, 2) personas que requieren una atención mixta (Servicios sociales y Empleo) y 3) personas que requieren apoyos de Empleo, pero no de Servicios Sociales.

Las personas clasificadas como perfiles de Grupo 2 se derivan a los itinerarios de acompañamiento centrado en la persona (*Paquete de Trabajo 2*), que han sido objeto de la evaluación experimental ilustrada en el informe “Proyecto AUNA – Atención integrada de servicios sociales y de empleo”.

Al finalizar la intervención o durante ésta, se busca que aquellas personas que hayan incrementado su empleabilidad y condiciones sociales sean incluidas en actividades piloto de colaboración y apoyo del tejido empresarial a través de la participación de la Confederación Empresarial Navarra (CEN), otras empresas y entidades (*Paquete de Trabajo 3*).

Además de la evaluación experimental descrita en el informe citado anteriormente, se ha realizado una evaluación de procesos, sobre el conjunto del modelo de atención integrada AUNA; y una evaluación de costes, sobre los procesos de gestión integrada de prestaciones.

Se resumen a continuación los principales resultados de ambas evaluaciones.

## 3. Evaluación de procesos del modelo integrado AUNA

La unidad de evaluación a los efectos de la evaluación de procesos está constituida por la articulación de las actividades de apoyo para la inclusión social (PT2 y PT3), y sus intersecciones con la gestión integrada de prestaciones RG / IMV (PT1), materializadas en los flujos de

diagnóstico y derivación. Acorde a su propósito, el análisis se ha vertebrado en torno a dos elementos principales:

- Procesos de intervención
- Satisfacción de las personas usuarias

#### Diseño de la evaluación

Los procesos se han analizado a través de la revisión documental de los materiales del proyecto y la perspectiva de los diferentes profesionales implicados, recogida a través de técnicas cualitativas de investigación (entrevistas individuales y grupales, grupos focales).

Asimismo, se ha indagado el nivel de satisfacción de las personas beneficiarias respecto a la intervención, y su valoración de las actividades y atención recibida en función de sus necesidades, analizando las respuestas recogidas a través de dos encuestas de satisfacción diseñadas y administradas por el equipo de implementación del proyecto. Para el análisis, se han usado los datos recogidos hasta el 20 de septiembre de 2023, respectivamente 318 y 191 personas, que alcanzan a un total de 509 personas encuestadas. Por otro lado, se han consultado los registros de seguimiento en formato Excel de las actividades del PT2 (AUNA Seguimiento de itinerario de participantes) para extraer información sobre los itinerarios realizados en el marco de la atención integrada.

Finalmente, para extraer aprendizajes del proyecto y facilitar su transferencia a otros escenarios, la información se ha contrastado con informantes clave a través de técnicas cualitativas de investigación (entrevistas individuales y grupales).

#### Resultados de la evaluación (procesos)

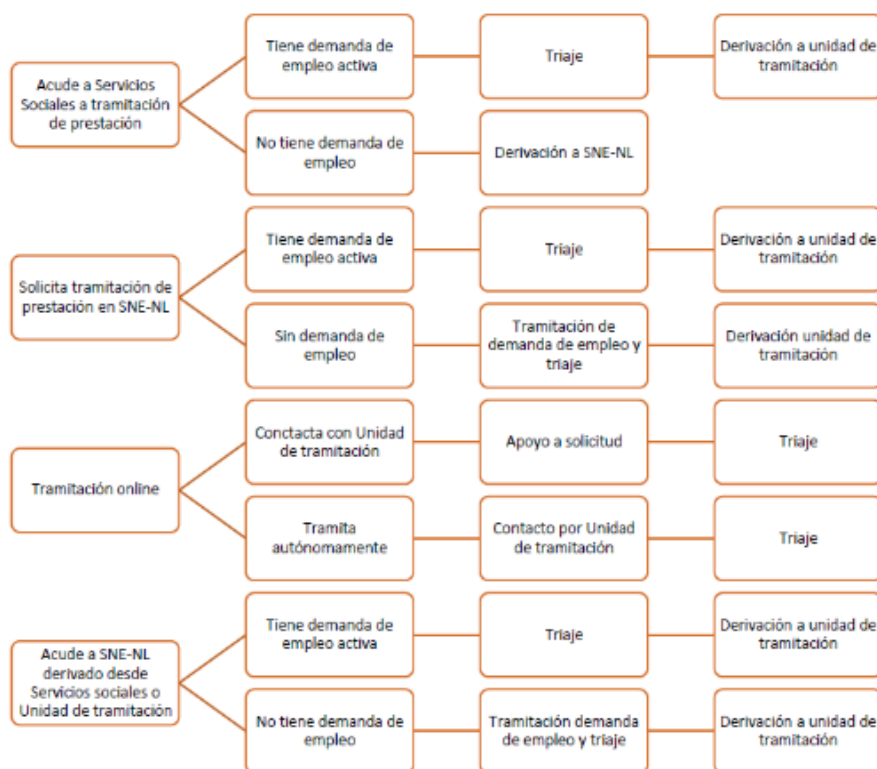
Acorde a su teoría del cambio, el proyecto ha experimentado un modelo de atención personalizada basado en un itinerario de alta intensidad que permite, a través de un empuje inicial de una duración aproximada de seis meses (un “chispazo”) y el seguimiento continuado, romper la inercia y fortalecer la autonomía de la persona.

La identificación de las personas destinatarias de la atención integrada AUNA, se hace mediante un proceso de cribado a través de la **herramienta de triaje** que clasifica las personas en función de sus necesidades de apoyo. Las puertas de entrada al triaje han sido múltiples. Según el diseño del flujo del proyecto AUNA, de hecho, se plantean cuatro vías distintas de acceso y al menos cinco momentos procedimentales para la aplicación del triaje: concretamente en el marco de la atención primaria en los SSB, las oficinas del SNE, la tramitación online y las Unidades de Tramitación AUNA.

Si bien en términos generales la herramienta de triaje ha demostrado su **fiabilidad y validez**, se sigue constatando una actitud de cierta **desconfianza** sobre su fiabilidad y utilidad entre los equipos profesionales encargados de su aplicación y aquellos responsables de la gestión de casos, y cierta falta de consenso entre las instancias decisoras respecto a desde donde se debería de aplicar el triaje, si en los SSB, las oficinas de tramitación o en el SNE\_NL, el sistema

de servicios sociales y empleo, lo que debería abordarse, en pro de una adopción de la herramienta y su implantación definitiva en el sistema.

**Figura 2 Flujo de acceso a la tramitación de la prestación**



*Fuente: Guía de intervención proyecto AUNA.*

Tras la entrada y la acogida grupal, se articula el **proceso de intervención**, desde la valoración inicial por parte de los pares gestores, a través de los diagnósticos social y de la empleabilidad, y el plan de caso, co-diseñado y consensuado con la persona beneficiaria a través del acuerdo de intervención, pasando por la implementación de las actividades y despliegue de recursos y activaciones para el empleo y su seguimiento, hasta llegar a la valoración y el diagnóstico final, como también se ha destacado en la evaluación experimental.

## 4. Evaluación de costes de la tramitación integrada de prestaciones

El sistema de tramitación integrada de prestaciones RG/IMV se materializa en las Unidades Administrativas de Tramitación (UAT) AUNA, que suponen un cambio respecto del funcionamiento de las unidades ordinarias en dos sentidos:

- i. La disociación entre la gestión de las prestaciones (derecho a RG/IMV) y la intervención (derecho a la Inclusión Social), que supone la separación de los procesos de tramitación administrativa de aquellos que se dedican a la atención y acompañamiento.
- ii. La aplicación de una herramienta de triaje (inicio del derecho a la Inclusión Social) que permite identificar a personas solicitantes de IMV/RG que requieren de apoyos sociales y de empleo, así como a quienes solo precisan la atención de los servicios de empleo o sociales.

La implantación de las Unidades Administrativas de Tramitación AUNA (*UAT AUNA*) se ha concretado a partir de octubre de 2022 en 25 unidades básicas de las cinco zonas experimentales, y se ha realizado de forma progresiva, suponiendo el traspaso de la gestión de tramitaciones desde las unidades ordinarias.

Las UAT están conformadas por personal administrativo y figuras de apoyo de trabajo social, y son las encargadas de poner en marcha el sistema de gestión integrada para la tramitación de nuevas solicitudes, renovaciones y modificaciones de IMV y RG, así como de ofrecer información, asesoramiento y apoyo en los territorios de implantación del proyecto. La tramitación puede ser en modalidad presencial u online, respetando los principios de proximidad y descentralización.

#### Diseño de la evaluación

Para determinar si la gestión integrada AUNA es más coste/efectiva que las unidades ordinarias, se han medido y comparado los tiempos y costes del recurso humano dedicado a la gestión de tramitaciones de IMV y RG entre las Unidades de tramitación AUNA y dos unidades ordinarias participantes (Zona Allo y Unidad de Barrio de San Jorge). A efectos de este análisis, se han entendido como tramitaciones los siguientes procesos dentro de cada prestación:

<b>Tramites de Renta Garantizada (RG)</b>	<b>Trámites de Ingreso Mínimo Vital (IMV)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Solicitudes</li> <li>•Renovaciones</li> <li>•Modificaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Solicitudes</li> <li>•Modificaciones</li> </ul>

Asimismo, se han comparado los resultados obtenidos a partir del análisis de las tramitaciones con resolución favorable, con el propósito de medir la relación coste por tramitación resuelta favorable en cada unidad de análisis, de acuerdo a la siguiente fórmula.

$$\frac{\sum_{i=1}^n \text{Costes A}}{\sum_{i=1}^n \text{Resultados A}} \quad \text{donde A representa a las UAT AUNA y B a las unidades ordinarias}$$

$$\frac{\sum_{i=1}^n \text{Costes B}}{\sum_{i=1}^n \text{Resultados B}}$$

Para la aproximación al objeto de estudio, se ha realizado una primera revisión documental y cuatro entrevistas en profundidad a referentes de tramitación, que han permitido diseñar:

1. Flujogramas de procesos para cada tipo de tramitación y prestación RG/IMV en cada unidad, con el objetivo de visualizar y comparar la secuencia lógica de la tramitación de las prestaciones y los perfiles profesionales involucrados.
2. Tres formularios diferenciados (a través de la herramienta Formularios de Microsoft Office365) para ser cumplimentados por las personas responsables de la tramitación en cada unidad de análisis (UAT AUNA, Zona Allo y Unidad de Barrio de San Jorge).

El propósito de los formularios es registrar los tiempos de dedicación de cada perfil profesional en cada fase de la secuencia lógica de la tramitación. La aplicación de los formularios, durante el alcance temporal de la evaluación, arrojó tres bases de datos que se analizaron aplicando técnicas de estadística descriptiva.

A partir de la revisión documental y las entrevistas en profundidad con informantes clave de las distintas unidades de tramitación, se diseñó un modelo simplificado de tramitación que permitió ahondar en la organización, perfiles involucrados y gestión de la tramitación en cada unidad, sintetizados en la tabla siguiente.

**Tabla 1 Caracterización de la atención según unidad de tramitación**

Criterios	UAT AUNA	UB San Jorge	Allo
Prestaciones tramitadas	RG e IMV	RG	RG
Unidad de gestión	Las UAT se dedican en exclusiva a la gestión integrada de RG e IMV	Cada Programa de intervención cuenta con su unidad de tramitación de RG.	Mancomunidad Servicios Sociales Zona Allo
Vía de acceso	Código QR. Correo electrónico. Llamada telefónica. Presencial.	Cita previa. Llamada telefónica o presencial (personas nuevas/ desvinculadas de > 2 años).	Cita previa
Manuales de procesos	Sí.	No.	No.
Modalidad de la atención	Individual. Grupal según necesidades.	Individual, para todo tipo de tramitación RG.	Grupal (renovaciones RG, nuevas solicitudes). Individual (modificaciones).
Canales de comunicación	Correo electrónico y WhatsApp.	Correo electrónico.	Correo electrónico y WhatsApp.

Criterios	UAT AUNA	UB San Jorge	Allo
Rol profesional administración	Gestión demanda para cita previa. Tramitaciones. Derivación de casos complejos a TS.	Modificaciones RG.	Información previa a personas usuarias. Nuevas solicitudes y renovaciones.
Implicación profesional TS en tramitación	No en el diseño, sí en la práctica.	Sí, con apoyo administrativo.	En modificaciones RG.
Triaje	Sí	No	No
Informa Dcho. inclusión	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas en profundidad.

### Resultados de la evaluación

Para la medición de los tiempos y costes de tramitación se consideraron datos de registros efectuados en los siguientes períodos:

- En unidades UAT AUNA, se utiliza información de registros cargados desde el 01/05/2023 al 30/6/2023.
- En Servicios Sociales de la zona de Allo, desde el 15/05/2023 al 31/07/2023.
- En Unidad de Barrio de San Jorge del Ayuntamiento de Pamplona, desde 5/06/2023 al 21/06/2023.

En unidades ordinarias el alcance temporal se ajustó indefectiblemente a la viabilidad y disponibilidad en los equipos de trabajo para la implementación del instrumento de recogida de información.

A partir de la implementación de los formularios durante el alcance temporal de la evaluación, se atendieron a un total de 1.907 personas por motivos vinculados a la tramitación de RG e IMV. A partir de ello, se cuenta con información de un total de 1.390 tramitaciones realizadas, de las cuales el 79% se corresponde con tramitaciones de RG, lo cual se explica porque las unidades ordinarias no tramitan IMV y porque el peso de demandantes es superior en la RG.

**Tabla 2 Número de personas atendidas y trámites registrados**

			Cantidad de Trámites Registrados					
			IMV		RG			Total
Unidad	Personas atendidas	Período	Solicitud	Modifica	Solicitud	Modifica	Renueva	Total
UAT AUNA	1.723	1/5 a 30/6	299	39	361	37	401	1.137



UB San Jorge	89	05/6 a 21/6	-	-	15	30	17	62
SS Zona Allo	95	15/5 a 31/7	-	-	12	158	21	191
Total	1.907		299	39	388	225	439	1.390

Fuente: Elaboración propia en base a datos de formularios implementados en cada unidad de análisis.

Los **tiempos medios de tramitación** en UAT AUNA **no se reducen** en comparación a las unidades ordinarias. No obstante, las diferencias no son significativas: en promedio las UAT AUNA emplean 1,16 minutos más que las unidades ordinarias en tramitar una solicitud de RG y 3,4 minutos más en tramitar una renovación de RG. Los trámites vinculados a modificaciones de RG son los que evidencian la mayor diferencia: en promedio las UAT AUNA emplea 9 minutos más que la unidad ordinaria de comparación más eficiente.

**Tabla 3 Tiempo medio de tramitación de prestaciones RG e IMV, por unidad de tramitación**

Prestación	Trámite	Unidad de Tramitación			Diferencia AUNA - Ud. más eficiente
		UAT AUNA	UB San Jorge	SS Zona Allo	
Renta Garantizada	Solicitud	57,29 min	56,13 min	66,38 min	+1,16 min
	Renovación	50,05 min	46,78 min	46,62 min	+3,43 min
	Modificación	14,32 min	11,00 min	5,28 min	+9,04 min
	Promedio simple	40,55 min	37,97 min	39,43 min	+2,58 min
Ingreso Mínimo Vital	Solicitud	62,46 min	No tramita	No tramita	-
	Modificación	15,26 min	No tramita	No tramita	-
	Promedio simple	38,86 min	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos del formulario de registros de tiempos de tramitación.

Por otro lado, **a medida que se consolidan e internalizan los procesos de atención**, valoración y tramitación, la tendencia es a reducir los tiempos medios de tramitación de las UAT, mejorando su eficiencia; de hecho, **se constata una reducción sustancial de tiempos** entre los meses de abril y mayo-junio, que es previsible que se siga produciendo a lo largo de estos meses.

**Tabla 4 Comparativa de tiempos medios de tramitación en UAT AUNA en distintos periodos**

Prestación	Trámite	Abril	Mayo-Junio	Diferencia (minutos)	Diferencia (%)
	Solicitud	60,31 min	57,29 in	-3,02 min	-5%

Prestación	Trámite	Abril	Mayo-Junio	Diferencia (minutos)	Diferencia (%)
Renta Garantizada	Renovación	53,78 min	50,05 min	-3,73 min	-7%
	Modificación	15,00 min	14,32 min	-0,68 min	-5%
Ingreso Mínimo Vital	Solicitud	67,02 min	62,46 min	-4,56 min	-7%
	Modificación	16,0 min	15,26 min	-0,74 min	-5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del formulario de registros de tiempos de tramitación UAT AUNA.

En cuanto a los costes, el **coste medio** de personal directo en la tramitación de solicitudes y renovaciones de renta garantizada **es menor** en las unidades AUNA en comparación con las unidades ordinarias. En el caso de solicitudes de RG, tramitar en unidades ordinarias es entre 64% y 91% más caro que tramitar en UAT AUNA (32,38 € por trámite en AUNA, contra 27,88 € en UB San Jorge y 16,98 € en Allo). En relación con la tramitación de modificaciones de RG, se evidencia que las UAT AUNA son un 37% más costosas que en Allo (4,09 € versus 2,58 € por trámite), aunque menos costosas que en UB San Jorge (4,48 € versus 2,58 € por trámite).

Con respecto a la prestación de IMV, no es posible establecer una comparación debido a que las unidades ordinarias no tramitan la prestación. No obstante, se calcularon los costes medios de tramitación en las unidades AUNA, evidenciando que la tramitación de una solicitud de IMV tiene un coste medio de 19,12 € por trámite y la tramitación de una modificación de IMV tiene un coste medio de 3,21 € por trámite.

**Tabla 5 Coste medio de tramitación de prestaciones RG e IMV, por unidad de tramitación**

Prestación	Trámite	Unidad de Tramitación			Diferencia entre AUNA y la unidad más costosa	
		UAT AUNA	UB San Jorge	SS Zona Allo	En euros	En %
Renta Garantizada	Solicitud	16,98 €	27,88 €	32,38 €	-15,40 €	-91%
	Renovación	13,31 €	23,13 €	22,50 €	-9,82 €	-74%
	Modificación	4,09 €	4,48 €	2,58 €	1,51 €	+37%
Ingreso Mínimo Vital	Solicitud	19,12 €	No tramita	No tramita	-	-
	Modificación	3,21 €	No tramita	No tramita	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos del formulario de registros de tiempos de tramitación.

Finalmente, se ha determinado el **coste por tramitación resuelta favorable**, considerando el promedio simple del coste directo en recursos humanos de tramitar una solicitud y renovación

de RG en cada unidad de tramitación, y la proporción de trámites con resolución concedida en cada unidad. La fórmula empleada de costes/resultados arroja lo siguiente:

Coste/Resultados UAT AUNA; UB San Jorge =  $(15,15\text{€} / 79\%) / (25,50\text{€} / 92\%) = 19,17 / 27,72 = 0,69\text{€}$

Indicando que por cada euro invertido en recurso humano directo para la tramitación de un expediente de RG con resolución concedido en UB San Jorge, se necesitan 0,69 euros si se tramita mediante UAT AUNA.

Coste/Resultados UAT AUNA; SS Zona Allo =  $(15,15\text{€} / 79\%) / (27,44\text{€} / 92\%) = 19,17 / 29,83 = 0,64\text{€}$

Indicando que por cada euro invertido en recurso humano directo para la tramitación de un expediente de RG con resolución concedido en SS de Zona Allo, se necesitan 0,64 euros si se tramita mediante UAT AUNA.

En síntesis, en términos de costes directos de personal, AUNA **cuesta en promedio entre un 31% y un 36% menos que las unidades ordinarias** por cada expediente con resolución favorable, explicado fundamentalmente por el menor coste salarial bruto del equipo profesional involucrado en la tramitación en cada caso.

## 5. Conclusiones

La evaluación de procesos ha mostrado que, si bien en términos generales la herramienta de triaje ha demostrado su **fiabilidad y validez**, se sigue constatando una actitud de cierta **desconfianza** sobre su fiabilidad y utilidad entre los equipos profesionales encargados de su aplicación y aquellos responsables de la gestión de casos.

Por otra parte, a medida que se consolidan e internalizan los procesos de atención, valoración y tramitación, la tendencia es a reducir los tiempos medios de tramitación de las UAT, mejorando su eficiencia. Asimismo, centrándose en los costes de personal directo, los costes medios de tramitación se reducen principalmente porque el coste salarial bruto del personal de las UAT AUNA es significativamente menor al de las unidades ordinarias.

## Bibliografía

- Baessler, J. y Schwarzer, R. (1996). Evaluación de la autoeficacia: adaptación española de la Escala de Autoeficacia general. *Ansiedad y Estrés*, 2(1), 1–8. <https://psycnet.apa.org/record/1999-00958-001>
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, 120(548), F452-F477. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w16173/w16173.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16173/w16173.pdf)
- Cottier et al. (2018). Does Job Search Assistance Really Raise Employment? <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/185226/1/dp11766.pdf>
- Decreto Foral 26/2018, de desarrollo de los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=50202>
- Duell, N., Thurau, L. y Vetter, T. (2016). Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies. Bertelsmann Stiftung. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Studie\\_NW\\_Long-term\\_unemployment.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_Long-term_unemployment.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (2023). Encuesta de Población Activa. <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=811&capsel=817>
- Lallukka, T., Kerkelä, M., Ristikari, T., Merikukka, M., Hiilamo, H., Virtanen, M., Øverland, S., Gissler M., Halonen, J. I. (2019). Determinants of long-term unemployment in early adulthood: A Finnish birth cohort study. *SSM - Population Health*, Volume 8. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2019.100410>
- Laparra, M., Martínez-Sordoni, L. (2021). La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación. *PAPERS-REVISTA DE SOCIOLOGIA*, 106(3), 467-494. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2839>
- Ley Foral 15/2016, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2016/223/0/>
- Liu, S., Huang, J. L., & Wang, M. (2014). Effectiveness of job search interventions: a meta-analytic review. *Psychological bulletin*, 140(4), 1009. [http://www.jasonhuangatwork.com/papers/Liu%20Huang%20&%20Wang%202014\\_PsycBull.pdf](http://www.jasonhuangatwork.com/papers/Liu%20Huang%20&%20Wang%202014_PsycBull.pdf)
- Martinez-Sordoni, L. (2022). Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo: el caso del proyecto ERSISI en Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 35(2), 171-182. <https://doi.org/10.5209/cuts.79382>

Martínez-Sordoni, L., Pérez-Eransus, B., Sánchez-Salmerón, V. (2022). Potencialidades y límites de la integración de servicios sociales y de empleo: la valoración de los actores implicados. *Prisma social: revista de Ciencias Sociales*, 37, 315-339.

Gobierno de Navarra (2023). Evaluación del sistema de los estímulos al empleo en el marco de la Renta Garantizada de Navarra. <https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/estudios/evaluacion-del-sistema-de-los-estimulos-al-empleo-en-el-marco-de-la-renta-garantizada-de-navarra/es-590240/>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2019). Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia\\_es.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf)

Miyamoto, H. y Suphaphiphat, N. (2021). Mitigating Long-term Unemployment in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 11, issue 1. <https://doi.org/10.2478/izajolp-2021-0003>

Nieto Flores, M. D. P. (2018). El papel de la Inteligencia Emocional en la Búsqueda de Empleo.

Perez-Eransus, Begoña, Zugasti, Nerea, Martinez, Laureano (2019). Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión social. *Investigaciones Regionales*, 44(2), 81-95

Rebollo-Sanz, Y. F., y Pérez, J. I. G. (2021). Evaluación de impacto de políticas activas de empleo para colectivos de difícil inserción laboral. *Cuadernos económicos de ICE*, (102).

Unión Europea (2016). Recomendación del Consejo Europeo, de 15 de febrero de 2016, sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>

Unión Europea (2017). Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales. (2017/C 428/09). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32017C1213%2801%29>

Unión Europea (2023). Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023 sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa. (2023/C 41/01). *Diario Oficial de la Unión Europea*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2023.041.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2023%3A041%3AFULL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2023.041.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2023%3A041%3AFULL)

Secretaría General de Inclusión del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024). Laboratorio de Políticas de Inclusión: Resultados de Evaluación. Navarra: Proyecto AUNA – Atención integrada de servicios sociales y de empleo. <https://www.inclusion.gob.es/documents/4913549/4917437/20240523+-Informe+NAV1.pdf/e95ff248-282b-a355-8565-f5dc0a3117c7?t=1718197545115>