



INFORME SOBRE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

GRACIELA MALGESINI REY

OCTUBRE 2014



La Red Europea EMIN reúne a diversos expertos, profesionales, académicos y diversas entidades activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Tiene como objetivo la construcción de consenso para la implantación y desarrollo progresivos de los sistemas de Rentas Mínimas adecuados y accesibles, en los Estados miembros de la UE.

El EMIN es un proyecto de dos años (2013-2014), financiado por la Comisión Europea, en consonancia con la Recomendación de Inclusión Activa de la Comisión Europea de 2008, la Estrategia Europa 2020 y en el contexto de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social. Más información: <http://emin-eu.net/>

I. Contenido

Resumen ejecutivo	4
II. PANORAMA GENERAL.....	6
Introducción	6
Prestación por Desempleo	10
Prestaciones contributivas por desempleo	10
Prestaciones no contributivas	11
Relación entre las prestaciones por desempleo y las Rentas Mínimas	14
III. LA PERSPECTIVA DE LOS INFORMANTES CLAVE	26
PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS CON LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICOS	27
Heterogeneidad territorial.....	27
Cobertura	28
Adecuación	30
Actualización	30
Personas que cumplen con los requisitos, pero no demandan las Rentas Mínimas	31
IV. LA INCLUSIÓN ACTIVA	33
V. UNA PROPUESTA PARA UN NUEVO SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS	35
Resultados previstos	41
RESUMEN - ¿QUÉ PROPONE EAPN ES?	41
VI. ANEXO:.....	43
Información del gobierno de España al Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) sobre rentas mínimas garantizadas en 2014.	43

Resumen ejecutivo

La primera parte de este informe analiza el sistema de prestaciones y rentas mínimas en España, una investigación basada en documentos y estadísticas oficiales. En una segunda parte, se incorporan los resultados de una encuesta a profesionales e informantes clave pertenecientes a la red de EAPN, en todo el país. Se incluyen testimonios de un taller de discusión en el que participaron 13 personas perceptoras de Rentas Mínimas. La tercera parte analiza los programas de rentas mínimas en relación con el planteamiento de la Inclusión Activa. La cuarta parte presenta las propuestas basadas en la evidencia anterior, más las contribuciones de actores clave, como algunos sindicatos y organizaciones no gubernamentales de acción social.

La crisis económica y la persistencia de un mercado laboral segregado han tenido un profundo impacto sobre la pobreza y la exclusión social. Por un lado, hay un nuevo perfil de pobreza asociada a la pérdida del empleo, el desempleo de larga duración, con el peligro asociado de entrar una situación agravada y crónica que depende, en gran medida, de la posibilidad de encontrar un trabajo decente. Por otro lado, la situación económica poco favorable empeora las oportunidades de empleo para las personas y colectivos más vulnerables y excluidos del mercado de trabajo, en una proporción mayor que en la población general.

En la última década, la pobreza ha crecido y se ha diversificado. Han aparecido perfiles no tradicionales, como los "trabajadores pobres", asociados a la debilidad del mercado de trabajo español, quienes se sumaron a los grupos ya existentes de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

Estos cambios conllevan el peligro de convertir una situación temporal debido a la insuficiencia de ingresos, la pobreza económica, en un problema estructural de exclusión social. Uno de los ejemplos más evidentes de estos problemas recientes ha sido el aumento significativo en el número total de personas beneficiarias (miembros y familiares a cargo) de las Rentas Mínimas, un aumento del 59% entre 2008 y 2012, de un total de 156.000 a 217.000, y del 94% del gasto total de esta línea presupuestaria ¹.

Este informe muestra que hay cuestiones pendientes que obstaculizan la capacidad de protección del Sistema de Rentas Mínimas. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, estos esquemas no representan un ingreso adecuado, capaz de proporcionar una red de seguridad para quienes no pueden trabajar o acceder a un trabajo decente, sobre todo porque la cuantía máxima es inferior al salario mínimo. Por otra parte, hay miles de personas en situación de pobreza que no cumplen con los requisitos cada vez más estrictos para solicitar el recurso, o que

no saben que tienen derecho a hacerlo, y no lo reclaman. Actualmente, hay alrededor de 740.000 personas sin ingresos y 1.800.000 familias en la que las personas adultas no tienen empleo y podrían, en teoría, ser candidatas para este apoyo, según los datos de la Encuesta de Población Activa. Sin embargo, el sistema de Rentas Mínimas autonómicas está anclado en un techo, que en 2012 (últimos datos oficiales disponibles) se situaba en unas 320.000 personas beneficiarias. Por lo tanto, resulta claramente insuficiente para prevenir la exclusión social causada por la falta de ingresos y el desempleo prolongado, y para proporcionar un nivel de vida digno a los que tienen derecho.

Este informe finaliza con una serie de propuestas basadas en considerar la garantía de rentas como un derecho subjetivo en todo el territorio. El Informe propone poner en marcha una serie de cambios urgentes necesarios para mejorar la eficacia y la eficiencia de la protección social a través de un Sistema de Rentas Mínimas garantizado. Para ello, EAPN ES ha tenido en cuenta las contribuciones del Comité Español de UNICEF, Cáritas Española y Comisiones Obreras en esta materia.

Es necesario un consenso político y social suficiente respecto al sistema. Hay que despolitizar este debate y hablar, como lo hacen algunas Comunidades Autónomas, de un derecho subjetivo. Se concluye que es necesaria la participación del estado central en articular el sistema y dotar de presupuestos suficientes; este sistema de protección tiene un efecto amortiguador y estabilizador.

II. PANORAMA GENERAL

Introducción

España es un país muy descentralizado. Las políticas de inclusión, que incluyen un Sistema de Rentas Mínimas, varían mucho según las Comunidades Autónomas. Estas diferencias en el alcance, la extensión y la regulación, pueden explicar las cuestiones de coordinación y las desigualdades entre los grupos vulnerables, en función de su lugar de residencia.

La siguiente tabla muestra las notables diferencias regionales en cuanto a las tasas de desempleo y pobreza. Navarra tiene las tasas más bajas de los dos indicadores (17,12% de tasa de desempleo y 14,5% de la tasa de Riesgo de Pobreza y Exclusión Social, AROPE), mientras que Andalucía cuenta con las más altas (34,94% de desempleo y 38,3% de AROPE).

Por otra parte, es importante destacar la gran brecha entre personas españolas e inmigrantes en cuanto a las tasas de desempleo, sobre todo con respecto a los ciudadanos y ciudadanas no comunitarios/as. Esta desventaja muestra un problema de discriminación en el acceso al mercado de trabajo en todo el país. Las peores cifras se encuentran en Ceuta y Extremadura (58,55% y 56,17% de las tasas de desempleo de las personas inmigrantes).

En las estadísticas oficiales, el riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) no está desagregado por origen y por Comunidades Autónomas. Por lo tanto, en la tabla siguiente ofrecemos el dato para la población total, por Comunidades Autónomas.

Sin embargo, es importante destacar que, mientras la tasa AROPE para la población total es de 26,6%, solamente un 23,5% de la población española se ve afectada, frente al 38,9% de la población comunitaria y *el 60,3% de la población no comunitaria*.

Tasas de desempleo por Comunidades y Ciudades Autónomas (por origen, primer trimestre de 2014) y tasa de riesgo de pobreza y exclusión de la población total - AROPE (2013) en porcentajes

	Tasa de desempleo de la población total	Población española, Tasa de desempleo	Población extranjera en conjunto Tasa de desempleo (UE y no UE)	Población de la UE Tasa de desempleo	Población extra-comunitaria Tasa de desempleo	AROPE 2013 % Población
ESPAÑA Promedio	25,93	24,25	37,72	32,41	40,77	27,3
Andalucía	34,94	34,72	37,08	36,32	37,71	38,3
Aragón	22,85	18,98	44,74	43,97	45,54	19,8
Asturias	22,75	21,44	42,68	33,26	47,33	21,8
Islas Baleares	26,70	24,94	33,04	20,06	42,49	27,8
Canarias	32,55	32,53	32,66	17,32	41,17	35,5
Cantabria	20,95	19,73	36,04	25,17	41,83	25,3
Castilla y León	22,21	20,81	38,90	34,20	44,40	20,8
Castilla - La Mancha	30,30	28,59	43,46	41,38	45,81	36,7
Cataluña	22,10	19,30	37,43	28,21	40,44	20,1
Comunidad Valenciana	28,04	25,24	42,27	34,95	47,48	31,7
Extremadura	32,14	31,16	56,17	47,29	62,17	36,1
Galicia	23,20	22,65	34,28	35,21	33,77	24,3
Madrid	20,43	17,83	34,77	31,47	36,63	20,1
Murcia	27,71	26,94	31,34	29,96	31,55	31,4
Navarra	17,12	14,03	43,80	33,08	48,06	14,5
País Vasco (País Vasco)	17,36	15,48	45,01	30,45	50,37	16,8
La Rioja	19,58	17,68	32,82	30,70	34,75	22,2
Ceuta	31,56	30,43	58,55	„	64,90	47,0
Melilla	24,43	21,55	41,34	„	43,11	31,4

Fuente:. Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa (EPA), Primer cuatrimestre, 2014 <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=994> y AROPE cifras de los datos detallados de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2013, publicado en mayo de 2014.

La vulnerabilidad global del mercado de trabajo español, las altas tasas de desempleo sostenido y la precariedad laboral afectan tanto al diseño de políticas y programas, como a su impacto. Según Rodríguez Cabrero, la yuxtaposición de las altas tasas de pobreza, una influencia social limitada (representadas por las organizaciones no gubernamentales e instituciones de la economía social) sobre las autoridades responsables, y la implementación de unas medidas de activación demasiado generales exacerban los problemas que padecen los grupos más vulnerables y los desempleados de larga duración.ⁱ

El acceso al mercado de trabajo no implica necesariamente el alivio de la pobreza, ni una combinación de garantía de ingresos y actividades de formación ocupacional. De hecho, la tasa

de trabajadores y trabajadoras pobres ha crecido en los últimos años, como resultado de un deterioro de la masa asalariada. En 2012, la tasa de trabajadores/as pobres en España ha sobrepasado la media de la UE-27 en 3 puntos porcentuales.

Como se muestra en la siguiente tabla, la situación social ha empeorado desde 2008, de una forma más pronunciada que para la media de la UE-27. La tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) de la población infantil pasó de 30,6% en 2008 al 33,8% en 2012. Esta tasa es mayor en España que en la UE-27 (28,1% en 2012).

Indicadores seleccionados EU_SILC, UE-27 y España. Años en comparación 2008 y 2012 *

Indicadores seleccionados	2008		2012	
	UE 27	ESPAÑA	UE 27	ESPAÑA
Tasa de población en Riesgo de Pobreza y Exclusión Social (AROPE)	23,7	24,5	25,9	28,1
Tasa de población infantil en Riesgo de pobreza (AROPE)	20,8	30,6	21,2	33,8
Pobreza infantil en hogares con los adultos ocupados (intensidad del trabajo por encima del 20%),	16,1	26,1	16,5	22,3
Tasa de trabajadores pobres	8,6	11,2	9,2	12,3
Desigualdad - S80 / S20 Ratio	5	5,7	5,1	6,9
Pobreza Infantil Persistente (más de 2 años)	8,7	11,7	10,4	13,1
Desempleo de larga duración (más de un año) media anual	2,6	2	4,6	11,1

Fuente: Eurostat * 2012: últimas cifras disponibles

En cuanto al objetivo de la estrategia Europa 2020 de alcanzar una reducción significativa de la pobreza en 2020, España está yendo en la dirección equivocada. A pesar de estos indicadores sociales negativos, la Unión Europea está dando prioridad a la reducción del déficit y a la estabilización macroeconómica, a través de más recortes en el gasto social, una mayor presión fiscal y reformas laborales más liberales.

De acuerdo con los datos de EUROSTAT, la brecha en la protección social entre la UE-28 y España es de 3 puntos porcentuales y llega a casi 4 puntos porcentuales con respecto a la Eurozona.

Gasto social como porcentaje del Producto Interior Bruto, Unión Europea y España

Zona	% Gasto Social sobre PIB – 2012
EU28	29,0%
EU27	29,1%
Eurozona	30,0%
España	26,1%

Fuente: Expenditure on Social Protection, % of GDP, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/main_tables

Al analizar la distribución de los recursos según su función presupuestaria, en el caso de España, el peso de la protección por desempleo es muy alta debido a la gran cantidad de cotizantes que aún no han encontrado trabajo. También cabe destacar la baja intensidad de protección, considerando el gasto en las partidas presupuestarias de “familia e infancia” y “vivienda y lucha contra la exclusión social”.ⁱⁱ Por lo tanto, hay margen de mejora en estos campos (por ejemplo, aumentando el gasto presupuestario en estos capítulos al menos al nivel de la media de la UE 28 media).

Gasto en protección social 2011

	Gastos en % del PIB				PPA per cápita, 2011 EU27 = 100	Asignaciones presupuestarias por función, en% del total de prestaciones sociales				
	2008	2009	2010	2011		Personas mayores	Enfermedad / asistencia sanitaria y discapacidad	Familia e Infancia	Desempleo	Vivienda y lucha contra la exclusión social
UE-27	26,8	29,7	29,4	29,1	100	45,7	37,1	8,0	5,6	3,6
España	22,1	25,4	25,8	26,1	83	43,8	34,4	5,4	14,6	1,7
España/UE-27 (puntos porcentuales)	-4,7	-4,3	-3,6	-3	-17	-1,9	-2,7	-2,6	9	-1,9

Fuente: EUROSTAT News release (2013), *Social protection EU28 spent 29.1% of GDP on social protection in 2011*, N° 174, November 21. Últimos datos disponibles.

En España no existe una renta mínima general no contributiva, como en otros países europeos, sino que se establecen instrumentos para determinadas circunstancias de necesidad, las cuales no son fijas, sino que dependen de factores diversos. Hay una carta amplia y diversa de prestaciones que dependen de distintos niveles de la administración; explicamos a continuación algunas de las principales relacionadas con la población en edad activa. En el Anexo se encuentra una tabla detallada.

Prestación por Desempleo

El Sistema de Seguridad Social es la principal herramienta de actuación ante la pérdida de ingresos.ⁱⁱⁱ Existen diversas prestaciones destinadas a suplir la carencia de ingresos por causa de la imposibilidad de trabajar (como ocurre con las prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente o gran invalidez) o derivadas de la pérdida de un puesto de trabajo anterior (situación para la que se ha previsto la prestación por desempleo, tanto en su modalidad contributiva como en la no contributivas o asistencial).

Las prestaciones se gestionan mediante la Agencia Estatal de Empleo Estatal. La base para tener derecho es haber contribuido durante un período mínimo durante el tiempo que precede el desempleo, con otras condiciones que sean de aplicación. El sistema comprende las prestaciones contributivas y las prestaciones no contributivas.

Prestaciones contributivas por desempleo

En el mes de junio de 2014, las personas beneficiarias de las prestaciones contributivas por desempleo llegaron a 2.469.428, según los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que señalan que la cobertura del sistema se situó en el 58,8% (frente al 61,9% de un año atrás).^{iv}

Para tener derecho a la prestación por desempleo, la persona debe haber trabajado y cotizado a desempleo al menos 360 días dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

Al importe bruto de su prestación se deberán aplicar dos tipos de deducciones: cotización a la Seguridad Social y retención a cuenta del IRPF, si procede (con la reforma fiscal de 2014, las rentas inferiores a 12.000 euros no pagan el IRPF).

Durante los 180 primeros días de prestación se percibe el 70% de la base reguladora, y a partir del 6º mes, se percibe el 50%.

En el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, el tope máximo y mínimo de la prestación se calcula aplicando a los topes máximos y mínimos establecidos el mismo porcentaje que suponga la jornada realizada sobre la habitual de la empresa. Esto afecta especialmente a las mujeres, que son quienes tienen, en mayor medida, empleos a tiempo parcial.

Respecto a la duración máxima del Subsidio de desempleo, se establece en 720 días en caso que se haya cotizado durante más de 2.160 días, es decir, la duración máxima es de dos años si se ha trabajado durante los seis últimos años.

En 2014, el importe mínimo mensual de la prestación por desempleo depende de la estructura familiar:

- Si no tiene hijos/as a su cargo: 497 euros.
- Si tiene al menos un hijo/a a su cargo: 664,74 euros.

El importe máximo mensual de la prestación por desempleo se calcula con el mismo criterio familiar:

- Si no tiene hijos/as a su cargo: 1.087,20 euros.
- Si tiene un hijo/a a su cargo: 1.242,52 euros.
- Si tiene dos o más hijos/as a su cargo: 1.397,83 euros.

Se consideran hijos/as a cargo los menores de 26 años o mayores con discapacidad que convivan en su domicilio y no tengan rentas superiores a los 645,30 euros al mes.^v

Prestaciones no contributivas

"PREPARA"

El Plan PREPARA nació en 2011 como "última red de seguridad" durante 6 meses, para aquellas personas paradas que han agotado todas las prestaciones y subsidios posibles. El Gobierno ha acordado mantener la vigencia de este plan con sucesivas prórrogas mientras la tasa de paro no baje del 20%. La última prórroga aprobada prolonga este plan hasta el 15 de febrero de 2015.

¿En qué consiste esta ayuda? Se concede una subvención de 2.400 o 2.700 euros por persona desempleada, que se cobra en 6 pagas de 400 o 450 euros mensuales, con el compromiso de la persona solicitante de recibir cursos de formación. Sin embargo, la falta de presupuesto ha provocado que los cursos se hayan sustituido por breves sesiones de orientación laboral y el PREPARA se ha convertido en una ayuda social durante seis meses para las personas en paro que ya no disponen de otro subsidios.

La persona solicitante del "PREPARA" debe cumplir una de estas dos condiciones:

- 1) Ser parado/a de larga duración, inscrito/a como demandante de empleo al menos doce de los últimos dieciocho meses.
- 2) Tener responsabilidades familiares.

Se deberá cumplir, además, con el resto de requisitos:

- Haber agotado una prestación o subsidio por desempleo y pedir el Plan Prepara antes de que hayan pasado dos meses desde esa fecha.
- No tener derecho a prorrogar la prestación ni el subsidio, ni a beneficiarse de ningún otra ayuda por desempleo. El PREPARA es la última de las ayudas posibles.
- No haber cobrado con anterioridad ninguna ayuda extraordinaria similar, como por ejemplo, el PRODI, el anterior plan Prepara, la Renta Agraria, o la Renta Activa de Inserción (RAI).
- Carecer de rentas o tener ingresos muy bajos. Los ingresos de la persona solicitante no deben superar el 75% del Salario Mínimo Interprofesional (483,98 euros/mes en 2014).
- Aunque la persona solicitante carezca de rentas, si convive con sus progenitores, cónyuge o hijos/as menores de 26 años o hijos/as mayores discapacitados/as, o menores acogidos/as, habrá que sumar las rentas de todas las personas y dividirlas entre el número de miembros de la unidad familiar y que el resultado no supere los 483,98 euros mensuales por miembro.

- Activación: la persona deberá firmar un acuerdo con el orientador laboral de los servicios públicos de empleo, comprometiéndose a participar en un Itinerario Personalizado de Inserción (IPI). El orientador/a es quien valida la formación y asistencia a los cursos y el enlace entre la administración y el desempleado.
- Se exige que la persona solicitante acredite haber buscado activamente trabajo durante al menos 30 días desde la pérdida de otras prestaciones durante el plazo de solicitud, con el objetivo de reforzar el seguimiento del compromiso de actividad. Esta obligación se mantiene durante todo el programa.

Renta Activa de Inserción (RAI)

La Renta Activa de Inserción (RAI) es una ayuda especial para personas con gran dificultad para encontrar trabajo y en situación de necesidad económica. Es el último de los subsidios posibles en el Sistema Público de Empleo, cuando ya no existe derecho a ningún otro. Para recibir esta ayuda, la persona debe encontrarse necesariamente en una de estas cuatro situaciones:

- 1) Personas paradas **de larga duración** mayores de 45 años
- 2) Personas emigrantes retornadas mayores de 45 años
- 3) Víctimas de violencia de género o doméstica
- 4) Personas con discapacidad igual o superior al 33%

En los cuatro casos se deben cumplir necesariamente estos requisitos generales:

- Estar desempleado/a e inscrito/a como demandante de empleo y suscribir el “compromiso de actividad”.
- Ser menor de 65 años.
- No tener ingresos propios superiores a 483,98 € mensuales. Que la suma de los ingresos mensuales obtenidos por todos los miembros de su unidad familiar, (la persona solicitante, su cónyuge y sus hijos/as menores de 26 años o mayores con discapacidad o menores acogidos/as), dividida por el número de miembros que la componen no supere 483,98 € mensuales por miembro.
- No haber cobrado el propio Programa de Renta Activa de Inserción -RAI- en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión del programa. Salvo en el caso de víctimas de violencia género o doméstica y personas con discapacidad, que si pueden pedir la RAI tres años seguidos, **el mayor grupo de solicitantes (parados/as de larga duración mayores de 45 años y emigrantes retornados/as) no pueden pedir la RAI dos años seguidos.**
- No haber sido persona beneficiaria de tres Programas de Renta Activa de Inserción anteriores. **La RAI se puede cobrar como máximo durante tres años.**

Este dispositivo tiene requisitos muy estrictos. Por ejemplo, **no se puede trabajar más de 90 días al año, ni viajar al extranjero.**^{vi}

Subsidio para personas mayores de 55 años de edad

Antes de la última reforma legal de marzo de 2013, la ayuda o subsidio para mayores de 55 años se podía solicitar a partir de los 52 años (y no a los 55). También se han endurecido las condiciones para solicitar esta ayuda. Dichos requisitos son:

- Estar en desempleo.
- Haber cumplido los 55 años cuando se agote la prestación por desempleo o el subsidio de desempleo.
- Estar inscrito/a como demandante de empleo durante al menos 1 mes.
- No haber rechazado ofertas de empleo, ni cursos formativos, durante ese tiempo.
- Suscribir el "compromiso de actividad".
- Carecer de rentas superiores al 75 % del SMI (salario mínimo interprofesional), excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Se incluyen como "rentas" las de todos los miembros de la unidad familiar (cónyuge, hijos/as menores de 26 años, o personas mayores incapacitadas o menores acogidas) por lo que, para el cálculo, se suman las rentas de los miembros y se divide por el número de miembros. Las personas que ya tengan aprobado este subsidio, no tienen que cumplir este nuevo requisito.

Además, deben cumplir alguna de estas condiciones:

- **Haber cotizado por desempleo al menos durante 6 años de su vida laboral**
- Haber percibido o haber agotado el subsidio.
- Haber terminado la prestación por desempleo y no haber cobrado el subsidio, por no cumplir con el criterio de la renta máxima o no tener responsabilidades familiares.
- Haber sido declarado plenamente "incapaz", o "inválido/a parcial" como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez absoluta o total para la profesión habitual.
- Ser persona emigrante española retornada, sin derecho a prestación por desempleo.
- Haber sido liberado/a de prisión, sin tener derecho a prestación por desempleo.
- Estar desempleado/a y no poder percibir subsidio, por no haber cotizado al menos 12 meses, aunque se requiere que sí se haya cotizado (al menos) 3 meses.

Con respecto a la cuantía, esta es del 80% del IPREM, que son 426 euros al mes. Si se ha trabajado a tiempo parcial, la cantidad a cobrar será proporcional a las horas trabajadas.

Se cobra este subsidio hasta que llegue a la edad de jubilación. Esto es normalmente a los 65 años, aunque si el beneficiario de una prestación por desempleo, a los 61 años reúne ya todos los requisitos para acceder a la pensión contributiva en el Sistema de la Seguridad Social, en ese caso sí está obligado/a jubilarse. Se deberá renovar anualmente, presentando la última declaración de la renta.

Como se observa en la tabla siguiente, el número de personas perceptoras de alguna de estas prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, ha descendido. Se aprecia, en cambio, un aumento de la Renta Agraria y de la Renta Activa de Inserción.

Prestaciones por desempleo, número de personas beneficiarias

	2012	2013	Variación 2012-2013 %
Total perceptores	2.942.061	2.865.153	-2,61
Nivel contributivo	1.381.261	1.310.915	-5,09
Prestación por desempleo contributiva	1.361.561	1.291.315	-5,16
Trabajadores eventuales agrarios	19.700	19.600	-0,51
Nivel asistencial	1.327.027	1.313.986	-0,98
Subsidio "Prepara"	1.124.953	1.111.024	-1,24
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	140.203	133.343	-4,89
Renta Agraria	60.814	69.511	14,30
Programa temporal de protección por desempleo e inserción	1.057	108	-89,78
Renta activa de inserción	233.773	240.252	2,77

<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/PRD/index.htm>

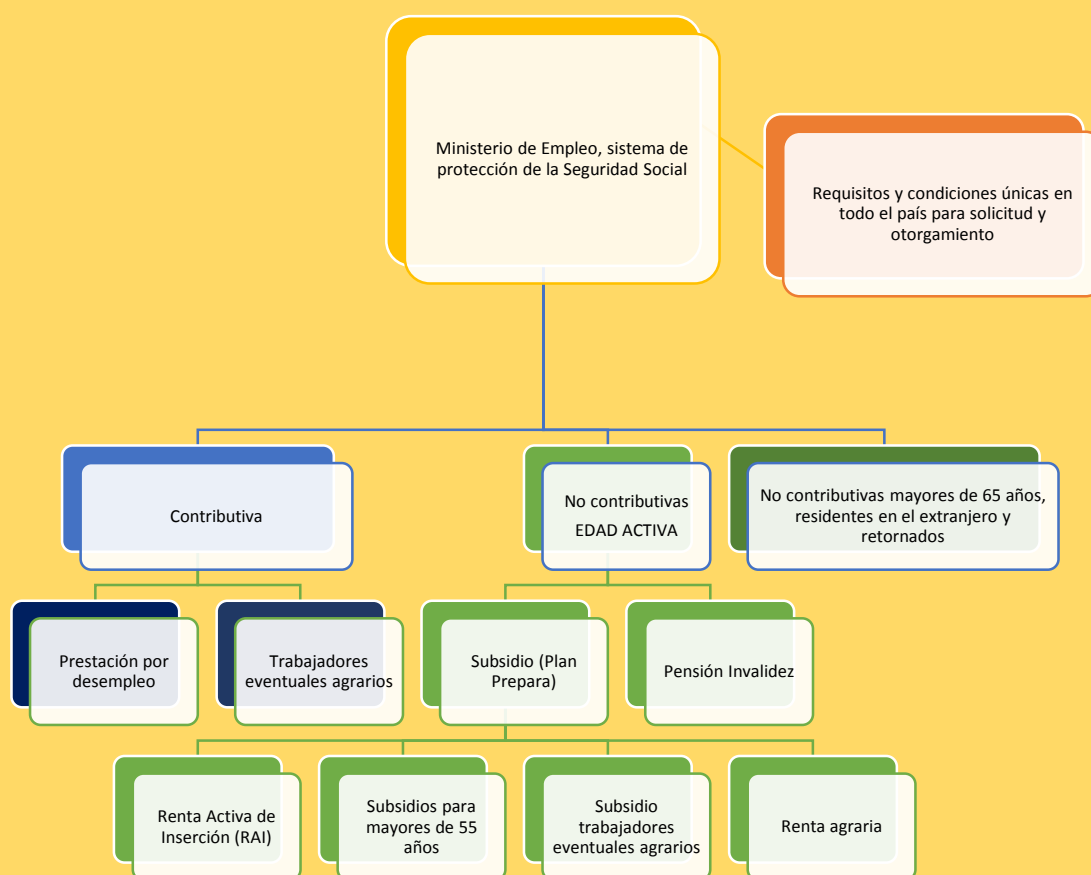
Relación entre las prestaciones por desempleo y las Rentas Mínimas

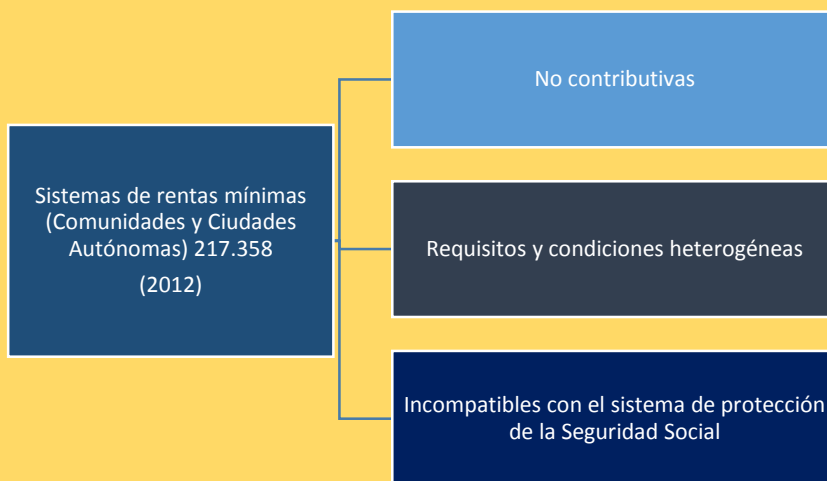
Las personas que no tienen ingresos, que no han trabajado nunca o que han agotado las prestaciones por desempleo, tanto contributivas como no contributivas, pueden acogerse a los Sistemas de Rentas Mínimas que funcionan en todas las Comunidades Autónomas de España, si cumplen con sus requisitos.

Seguindo la definición de la Comunidad de Madrid, la Renta Mínima es una **Prestación económica, integrada por la suma de una prestación mensual básica y un complemento variable, en función de los miembros que forman parte de la unidad de convivencia, con objeto de satisfacer las necesidades básicas de la misma, cuando éstas no puedan obtenerse del trabajo, o de pensiones y prestaciones de protección social.**^{vii}

A diferencia de lo que sucede en otros países, estos sistemas de apoyo no son compatibles. De las Rentas Mínimas se deducen los ingresos que pueda tener la familia por trabajos a tiempo parcial y otros ingresos que pueda tener la familia, por ejemplo las pensiones de alimentos de los hijos/as.

El sistema de protección de ingresos dependiente del Ministerio de Empleo y la Seguridad Social en 2014 (Nivel estatal) y los Sistemas de Rentas Mínimas (Nivel autonómico)





Sistemas de Rentas Mínimas dependientes de las Comunidades Autónomas

Los **Sistemas de Rentas Mínimas** son parte del sistema público de servicios sociales, y una competencia exclusiva de las Comunidades y Ciudades Autónomas, en virtud de las disposiciones de la Constitución Española.^{viii} Es decir, actualmente dependen de la legislación regional. Esta descentralización aumenta tanto la complejidad del análisis, como la naturaleza y viabilidad de las propuestas de mejora.^{ix}

Características comunes

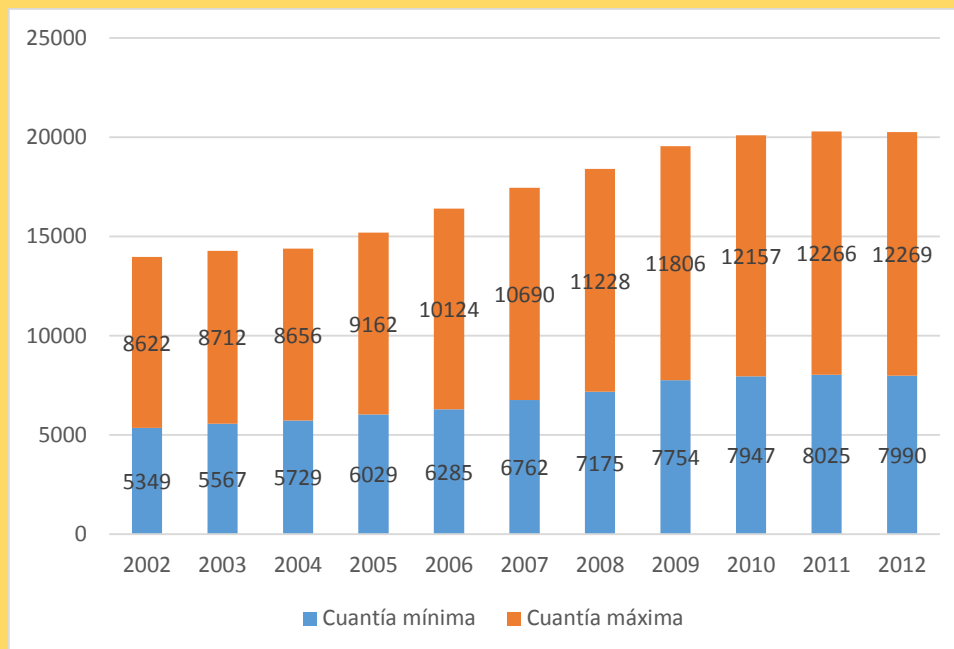
Estos programas, que tienen diferentes nombres y diferentes formas en cuanto a los requisitos de acceso, duración o cuantías por cada administración, comparten la característica de que se dirigen a personas y / o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. En teoría, se crearon para proporcionar unos medios temporales que permitan cubrir esa carencia de ingresos, junto con un proceso de intervención social, que en muchos casos está vinculado a la inserción laboral.

Cuantías

Para el cálculo de la **cantidad máxima de la RM**, hay dos referencias básicas: el SMI (Salario Mínimo Interprofesional) y el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, que equivale a €17.75 por día o €532.51 por mes o €6,390.13 por año.).^x El importe máximo es de € 645,72, ligeramente por encima del SMI, que es de € 641,40. Sin embargo, **el importe medio es de € 420,55 por mes.**

Cuando se compara el Sistema de Rentas Mínimas con el SMI y el IPREM, la cuantía máxima coincide prácticamente con el SMI.

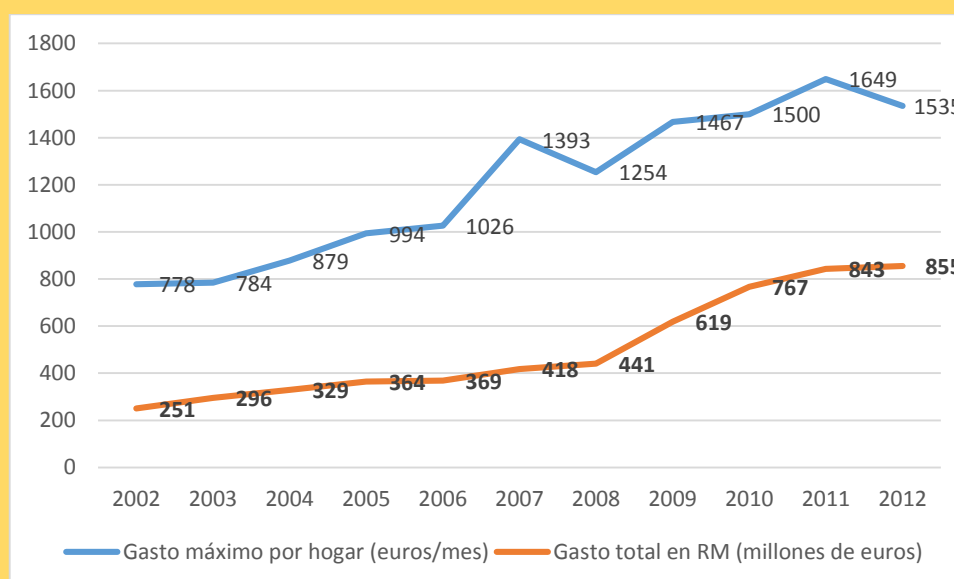
Evolución de las cuantías mínimas y máximas por hogar de las Rentas Mínimas, en euros por año, 2002-2012.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013) El sistema público de Servicios Sociales. Informe sobre la Renta Mínima de 2012. (En Español)

La cantidad total gastada en 2012 fue de **854.748.514,34** euros. Sin embargo, el País Vasco es responsable de casi el 42% de dicho gasto.

Gasto máximo por hogar y gasto total en Rentas Mínimas, España, 2002-2012



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013) *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe Sobre Rentas Mínimas de Inserción en 2012.*

Aunque ha habido un aumento en el gasto total en Rentas Mínimas desde el año 2002, **teniendo en cuenta que según la Encuesta de Población Activa de 2014 existen 740.000 hogares sin ingresos (en el que viven 1.400.000 personas) y 1.800.000 familias en las que ninguno de las personas adultas tiene trabajo, su cobertura actual es claramente insuficiente.**

Viviendas familiares, según tengan o no perceptores de ingresos, por el número de personas de la vivienda (miles)

TOTAL			CON ALGÚN PERCEPTOR DE INGRESOS		SIN PERCEPTORES DE INGRESOS	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
TOTAL	18.090,9	18.212,5	17.416,3	17.469,6	674,6	742,9
Una persona	4.261,6	4.410,5	3.926,8	4.033,3	334,8	377,2
Dos personas	5.463,5	5.545,9	5.315,3	5.384,3	148,2	161,7
Tres personas	3.893,2	3.869,3	3.794,2	3.771,9	99,0	97,4
Cuatro personas	3.322,6	3.278,0	3.264,6	3.213,2	57,9	64,8
Cinco personas	801,5	780,9	780,5	755,2	21,0	25,7
Seis personas	236,5	217,1	227,6	205,9	8,9	11,2
Siete personas	68,5	68,6	65,8	65,5	2,7	3,1
Ocho y más personas	43,6	42,4	41,5	40,4	2,1	2,0

EPA-22 <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2013/EPA/index.htm>

Entre 2007 y 2012, en muchas Comunidades Autónomas se registra un aumento de las solicitudes de Rentas Mínimas, aunque se da un relativo estancamiento o reducción de las concesiones por parte de las administraciones.^{xi}

La siguiente tabla muestra las diferencias en la intensidad de protección (una tasa de Rentas Mínimas por cada 1.000 habitantes) por comunidades autónomas. Está claro que el País Vasco y Navarra tienen las tasas más altas, aunque otras regiones pueden haber aumentado el número de personas beneficiarias mucho más, en los años recientes.

**Perceptores/as de Rentas Mínimas por Comunidades Autónomas, comparación 2008-2012
y tasa de Rentas Mínimas por 1.000 habitantes en 2012**

CCAA	PERCEPTORES 2008	PERCEPTORES 2012	Var.08-12	Tasa 2012 (cada 1000 habs)	% Riesgo pobreza 2013	% AROPE 2013
Navarra	3144	7920	151,9%	12,3%	9,9%	14,5%
País Vasco	39715	69976	76,2%	31,9%	10,5%	16,8%
Aragón	911	5504	504,2%	4,1%	16,1%	19,8%
Cataluña	13703	23123	68,7%	3,1%	13,9%	20,1%
Madrid	10445	19909	90,6%	3,1%	13,4%	20,1%
Castilla y León	2235	8430	277,2%	3,3%	17,5%	20,8%
Asturias	6575	9393	42,9%	8,8%	14,1%	21,8%
La Rioja	368	2190	495,1%	6,8%	19,3%	22,2%
Galicia	5793	8571	48,0%	3,1%	17,2%	24,3%
Cantabria	1130	4402	289,6%	7,5%	17,8%	25,3%
TOTAL	114257	217358	90,2%	4,6%	20,4%	27,3%
Baleares	1181	2182	84,8%	2,0%	19,8%	27,8%
Comunidad Valenciana	6609	12282	85,8%	2,4%	23,6%	31,7%
Murcia	369	1876	408,4%	1,3%	26,8%	34,1%
Canarias	1840	5397	193,3%	2,5%	28,4%	35,5%
Extremadura	1105	1318	19,3%	1,2%	30,9%	36,1%
Castilla La Mancha	430	1097	155,1%	0,5%	31,3%	36,7%
Andalucía	18392	33068	79,8%	3,9%	29,1%	38,3%
Ceuta y Melilla (*)	312	720	130,8%	4,3%	40,8%	47,0%

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013) *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe Sobre Rentas Mínimas de Inserción en 2012.*

Una buena práctica: el País Vasco (Euskadi)

“Las políticas públicas estructuradas para luchar contra la pobreza en el País Vasco se introdujeron primero a través del "Primer Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco", que fue redactado después de la primera "Encuesta sobre Pobreza y Desigualdad social". El País Vasco se convirtió en la primera comunidad autónoma en España en establecer un sistema de garantía de ingresos públicos, como un derecho subjetivo (exigible) a una prestación periódica de subsistencia, desde el inicio. Hasta ese momento, casi toda la ayuda económica a las personas pobres se proporcionaba a través de la organización benéfica católica Caritas y otras organizaciones de voluntariado, así como otras organizaciones de asistencia social ya existentes. Se han promulgado sucesivas leyes para estructurar y reestructurar la lucha contra la pobreza en el País Vasco a través de la garantía de ingresos (1990, 1998, 2000, 2008 y 2011). En la

primera década del siglo XXI se produjo una mejora importante en los niveles de acceso a estos beneficios. Esta evolución está ligada a una aceptación cada vez mayor de los derechos de las personas inmigrantes a acceder al sistema (incluidas las inmigrantes irregulares), a la aplicación de paquetes de estímulo del empleo, al aumento de las pensiones de las personas pensionistas y de los importantes progresos realizados en relación con las garantías mínimas. Esta legislación se basa en el poder descentralizado, que fundamenta la facultad exclusiva del País Vasco en el ámbito de la "ayuda social", a pesar de algunos enfrentamientos que se han producido con el gobierno central, especialmente cuando se introdujo un suplemento para las pensiones más bajas de la seguridad social, con cargo al presupuesto Vasco.

Actualmente, la renta se ha fijado en un 88 por ciento por encima del salario mínimo interprofesional, aunque en 2012 se redujeron en un 7 por ciento, una reducción que se espera recuperar en el futuro, una vez que mejore la situación económica.

Dependiendo de las necesidades de vivienda de las personas destinatarias, el tamaño de su familia y otras circunstancias, la suma en cuestión puede ser muy alta con respecto al salario mínimo. **En este sentido, la situación en el País Vasco es muy superior a la de la mayoría de las otras Comunidades Autónomas de España, y esto ha dado lugar a algunas críticas de algunos sectores (organizaciones de empleadores, por ejemplo), con las afirmaciones de que las cantidades son demasiado altas y actúan como un desincentivo para que las personas busquen trabajo.** La tasa de cobertura por cada 1.000 habitantes es muy alta en el País Vasco (31), mientras que en otras regiones alcanza cifras tan bajas como 2,89 en Extremadura o 3,17 en Murcia.

En 2010, **el País Vasco el 42% de todo el gasto en España en relación con estos programas, a pesar de que no tenía más de 2,6 por ciento de la población en situación de pobreza.** Actualmente, debido a recortes mucho mayores en otras regiones, los datos para el País Vasco son, sin duda, aún más favorables; los correspondientes a 2012 indican que el gasto público en estos programas es de más de € 432 millones.”(Fernando Fantova, 2014).^{xii}

Duración

La duración de las prestaciones es por lo general entre 6 y 12 meses, renovable en la mayoría de los casos.

Condiciones de elegibilidad

- **Edad:** la edad mínima para solicitar un ingreso mínimo suele ser de 25 años de edad. Esta referencia significa que las personas jóvenes, por debajo de 25, sólo excepcionalmente reciben este tipo de apoyo. Incluso en el caso de las personas menores de edad que han

estado bajo esquemas de Servicios Sociales, cuando llegan a la edad de 18 años y dejan de ser sujetos de protección.

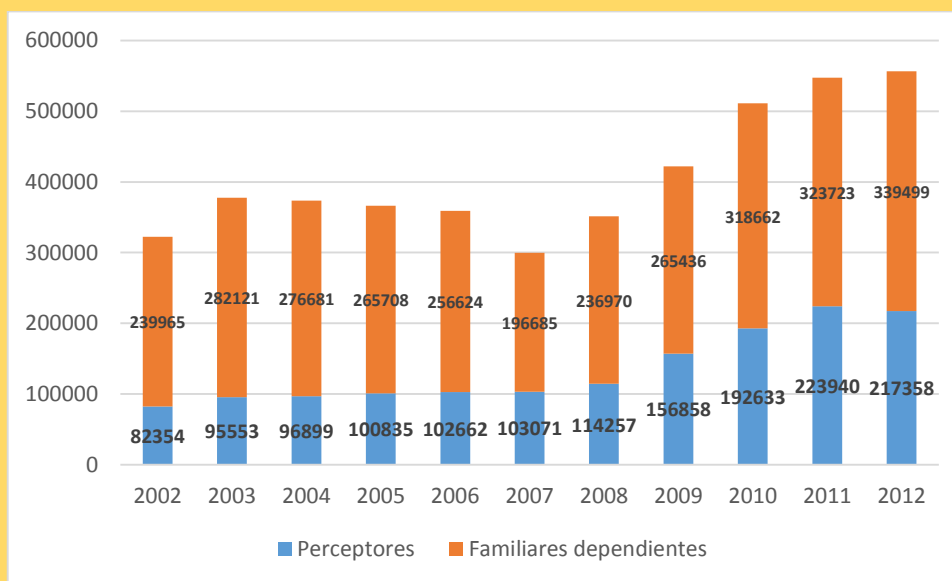
- **Requisitos familiares:** se requiere que la familia pre-exista como tal, por un período de 6 a 18 meses antes de la aplicación (y que pueda demostrarlo con la documentación requerida).
- **Registro:** se requiere que las personas solicitantes están registradas en el registro local por un período de 12 a 24 meses, aunque hay algunas Comunidades Autónomas que imponen 36 meses.
- **Portabilidad:** los sistemas de rentas mínimas no son portables. Si la familia perceptora se muda a otra Comunidad Autónoma, tienen que comenzar el proceso de nuevo y pueden, o no, tener derecho a la prestación, de acuerdo con los nuevos requisitos.
- El primer obstáculo que deben superar es la antigüedad de la inscripción en el registro, como se ha mencionado antes. En consecuencia, las personas no se arriesgan a trasladarse a otra Comunidad Autónoma (y menos aún, para buscar un empleo).
- **En la mayoría de las regiones, cualquier tipo de trabajo, incluso uno con una carga de trabajo de baja intensidad, es incompatible con la Renta Mínima. Por lo tanto, esto desalienta la búsqueda de empleo, sobre todo con tasas de desempleo regionales por encima del 25% o del 30%.**
- En general, los cambios recientes en la legislación han endurecido los requisitos de registro y ex residencia.

Características socio-demográficas de las personas perceptoras

- **Como se ha señalado, una de las tendencias más destacadas es el aumento del número de personas que reciben la renta mínima.** De 2002 a 2012, el número total planteadas desde 82.000 a 217.358 beneficiarios/as (se multiplican por 2,75).
- **Se ha producido una feminización de las personas perceptoras.** De estas 217.358 personas, 132.801 son mujeres (61%) y 84.557 son hombres (39%).
- **En la mayoría de las unidades familiares conviven con niños/as y otras personas dependientes.** En 2008, había 339.499 personas beneficiarias indirectas (familiares), de las cuales 174.991 eran mujeres y 159.7411 eran hombres. En 2012, había 556.857 beneficiarios/as: 307.792 eran mujeres y 244.298 fueron hombres.
- **Composición familiar:** las familias monoparentales predominan en algunas regiones. Esta circunstancia coincide con la feminización antes comentada.
- **Grupo de edad principal:** entre 35 y 44 años de edad.
- **Origen:** las personas inmigrantes predominan en algunas regiones, pero son el 24,04% de las beneficiarias totales, mientras que las españolas son el 75,96%.

- **Nivel de estudios:** la mayoría de las personas beneficiarias sólo tienen educación primaria.
- **Tipo de alojamiento:** la mayoría vive en viviendas de alquiler.
- **Concentración regional:** Además del País Vasco, que tiene más de 60 mil, Andalucía, una de las regiones afectadas por las mayores tasas de desempleo, tiene el mayor número de personas beneficiarias, con 33.088 en 2012. La Comunidad Valenciana tiene el menor número, con 7.818.

Beneficiarios/as de rentas mínimas y Dependientes Familiares, 2002-2012 (número total)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013) *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe Sobre Rentas Mínimas de Inserción en 2012*.

Importes mínimos mensuales de Rentas Mínimas y perceptores/as por origen, 2012

Regiones	Importe mínimo por beneficiario/a, en euros / mes	Perceptores/as inmigrantes (números)	Inmigrantes %	Espanoles/as %	Total de perceptores/as (números)
ESPAÑA	420,55	52.253	24,04	75,96	217.358
Andalucía	397,67	No hay información	No hay información	No hay información	33.068
Aragón	441 ,00	2.525	45,88	54,12	5.504
Asturias	442,96	968	10,31	89,69	9.393
Islas Baleares	417,30	1.150	52,70	47,30	2.182
Canarias	472,16	No hay información	No hay información	No hay información	5.397
Cantabria	426,01	192	4,36	95,64	4.402
Castilla y León	426 ,00	1013	12,02	87,98	8.430
Castilla - La Mancha	372,76	359	32,73	67,27	1.097
Cataluña	423,70	9205	39,81	60,19	23.123
Comunitat Valenciana	385,18	3828	31,17	68,83	12.282
Extremadura	399,38	No hay información	No hay información	No hay información	1.318
Galicia	399,38	1198	13,98	86,02	8.571
Madrid	375,55	5637	28,31	71,69	19.909
Murcia	300 ,00	463	24,68	75,32	1.876
Navarra	641,40	4336	54,75	45,25	7.920
País Vasco	612,41	21118	30,18	69,82	69.976
La Rioja	372,76	No hay información	No hay información	No hay información	2.190
Ceuta	300 ,00	36	18,37	81,63	.196
Melilla	384,84	225	42,94	57,06	524

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013) *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe Sobre Rentas Mínimas de Inserción en 2012*.

Hay beneficios económicos que complementan los programas de renta mínima en 7 (de un total de 19) Comunidades y Ciudades Autónomas. Estos otros beneficios en efectivo se destinan a cubrir las necesidades básicas de emergencia, en el marco de los servicios sociales regionales. Son, por lo general, cantidades fijas únicas, destinadas a apoyar financieramente a las familias “que tienen que hacer frente a situaciones imprevistas”, o aquellas personas que necesitan para hacer frente a gastos específicos de manera regular o extraordinaria, siempre que se destinen a cubrir las necesidades básicas.

Situaciones especiales

En la última década, se han producido algunos avances en la situación específica de **las personas jóvenes emancipadas, que han estado bajo la tutela de las autoridades públicas.**

- Aunque hay una variedad de medidas de apoyo para el acceso a puestos de trabajo o formación, no existen rentas en metálico, o tienen un alcance muy limitado en los casos de **Aragón, Cantabria, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Melilla y La Rioja.**
- En **Andalucía, Asturias, Castilla León, Madrid, Islas Baleares, Islas Canarias,** las personas jóvenes que han estado bajo la tutela de la Comunidad Autónoma pueden canalizar sus demandas a través de los Sistemas de Rentas Mínimas generales, aunque estén por debajo de la edad de la aplicación, que es de 25 años.
- En el caso de **Castilla La Mancha,** los beneficios económicos considerados en el "Programa de Autonomía Personal" sólo se conceden cuando el/la joven está llevando a cabo un itinerario de inserción laboral; ya sea estudiando o buscando trabajo activamente. Estos fondos pueden variar partir de 100 euros a 410 euros por mes, dependiendo de las circunstancias de cada persona. Un caso similar es el **de Galicia,** con el Plan de Asistencia de la Independencia, que es un plan individualizado dirigido a los/las jóvenes de 16 años o más; se les concede una ayuda financiera para garantizar la autonomía, que se puede extender más allá de los 18 años de edad. En el caso de **Murcia,** el sistema es similar y también está condicionado a la consecución de determinados objetivos.
- En **Cataluña,** hay un subsidio por desempleo para jóvenes extutelados/as, regulado por la Ley 13/2006 sobre Beneficios Sociales y Económicos. Los y las jóvenes que han estado bajo la atención de los servicios sociales durante más de 3 años tienen derecho a recibir una prestación, hasta que cumplan los 21 años, lo que equivale al "esquema de adecuación de ingresos", establecido en Cataluña (663,98 por mes en 2013). Por otra parte, hay una reserva específica para los casos de desinstitucionalización. Hay ayudas excepcionales de 240 euros al mes, de un máximo de 6 meses, para jóvenes extutelados/as que no tienen derecho a las prestaciones. Un tercer recurso, "Apoyo Económico para los jóvenes extutelados", apoya proyectos personales alrededor de educación formal (patrocinados por la fundación "La Caixa"). Las personas beneficiarias reciben un fondo de € 519,12 por mes.
- En **Navarra,** el apoyo financiero a la desinstitucionalización de las personas mayores de 18 años de edad tiene una duración de un año; se realiza en dos períodos de seis meses cada una. Los y las jóvenes deben cumplir con los "objetivos acordados" y existe la posibilidad de una pequeña extensión. El apoyo que reciben ronda los 748 euros al mes, y disminuye en función de lo que ganen por sí mismos/as, ya que la idea es hacer un tipo de apoyo "puente", con fecha de vencimiento, para fomentar la emancipación. Excepcionalmente, las personas jóvenes entre la mayoría de edad hasta los 25 años, que han estado en el sistema de protección, pueden solicitar y beneficiarse del apoyo de los servicios sociales relativos a la inclusión social.
- En el **País Vasco,** las medidas de apoyo dependen de cada provincia. La asistencia financiera se canaliza a través del sistema de protección social en Álava, pero en el caso

de Bizkaia hay un plan específico para los jóvenes que han estado bajo la protección de su sistema de servicios sociales en los 18 meses anteriores antes de llegar a los 18 años de edad. Gipuzkoa, como describe un Decreto de 1999, presenta un sistema de protección más detallada, teniendo en cuenta si el/la joven aún permanece en el hogar familiar o vive por su cuenta. Los montos van desde 543 euros hasta 700 euros.^{xiii}

Testimonio de Patricia G., perceptora de Rentas Mínimas, de la Comunidad de Madrid

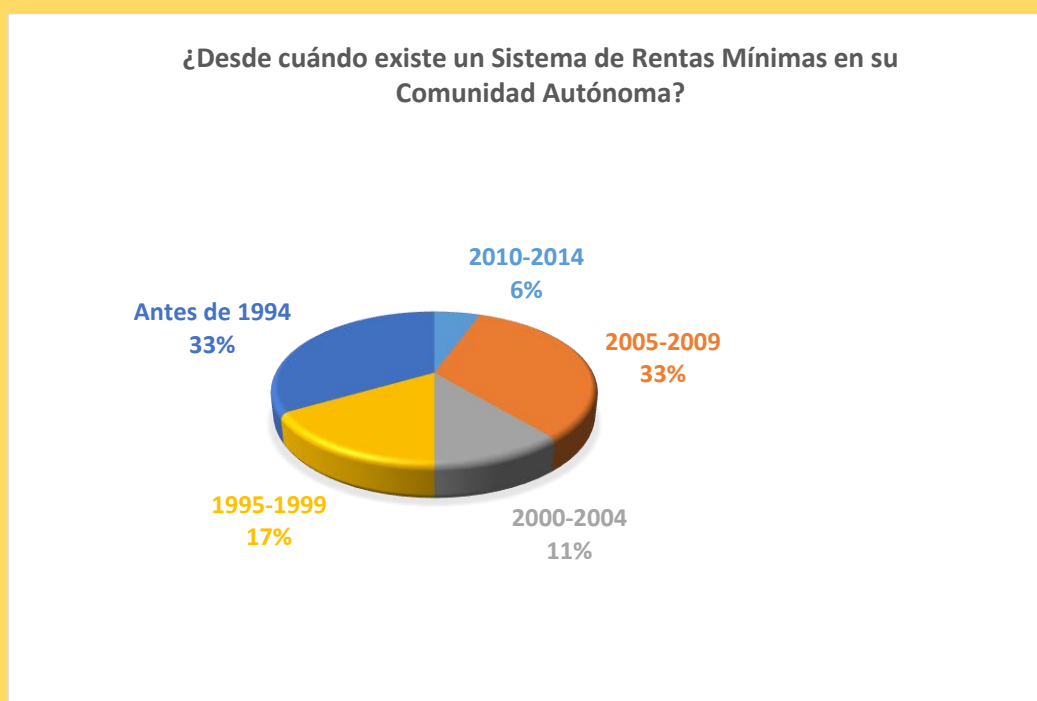
Estaba viviendo en la calle. Había perdido mi contacto con la familia. Pero al final ellos fueron los que me contactaron con la asociación Realidades. Tuve que esperar dos meses para que me renovaran el carnet de identidad, que no lo tenía, y a los 5 meses me dieron la Renta Mínima. ¡En ese momento, me sentí muy autónoma!. Pero... ¡eran 375 euros para todo!. Pagaba una habitación por 200 euros y no me quedaba nada para vivir. Por suerte, la asociación Realidades me ayuda ahora con una vivienda más barata... Y estoy haciendo cursos, para reciclarme. Estoy escribiendo en un blog y estoy muy bien.

Pero no a todos les va tan bien. Hay quienes llevan más de un año de espera. Hay gente que no sabe cómo acceder a Internet, no tienen domicilio fijo, no reciben y no pueden las cartas que les mandan con los trámites, no tienen dinero para sacar fotocopias a los documentos, ni un duro para el transporte, para ir a hacer trámites, o viven en la calle... Es una cadena que es difícil de frenar. Es complicado estar en la calle, cuesta mucho recuperarse.

III. LA PERSPECTIVA DE LOS INFORMANTES CLAVE

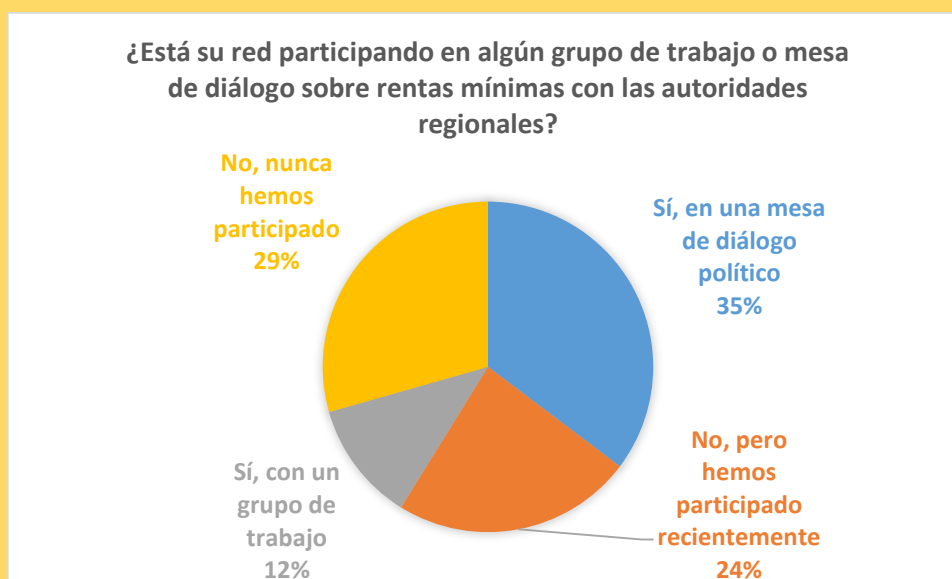
Con el fin de obtener información de primera mano por parte de las personas profesionales e informantes clave pertenecientes a la red de EAPN en todo el país, se implementó un cuestionario on-line que permite obtener información regional detallada sobre la práctica cotidiana de los Sistema de Rentas Mínimas. Este cuestionario fue respondido por los representantes de las 17 regiones españolas (Comunidades Autónomas) y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla).

Los datos muestran que el 50% de los planes de rentas mínimas se han creado en los últimos 14 años y el resto se estableció antes del año 2000.



Fuente: Cuestionario Redes de EAPN ES (En adelante, Cuestionario)

Como muestra el siguiente gráfico, el 50% de las redes de EAPN están participando en un proceso de gobernanza a nivel regional. Sólo el 31% nunca ha participado en ninguna actividad al respecto.



Fuente: Cuestionario

Un 44% de las redes de EAPN en la actualidad tienen su propio grupo de trabajo sobre Rentas Mínimas; el 17% tenía uno, pero no actualmente; 11% planean establecer uno de este año, y el 28% dijo que no van a tener un grupo sobre este tema. Sin embargo, todos los que respondieron dijeron que sus conocimientos sobre la materia era bueno (3,26 sobre 5), y que han estado siguiendo este tipo de información durante varios años (3,47 sobre 5).

PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS CON LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICOS

Heterogeneidad territorial

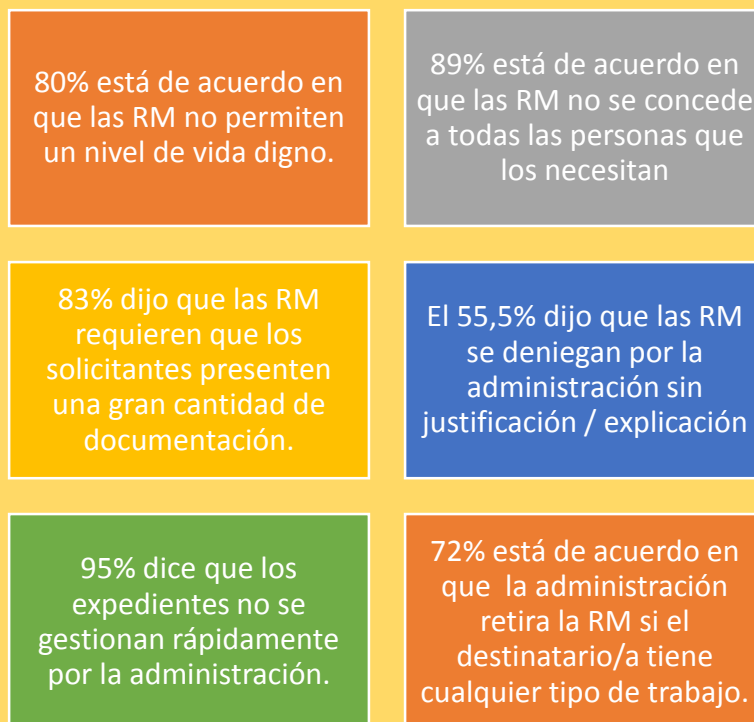
Las condiciones de acceso, requisitos, cuantía, duración, etc. varían de una Comunidad Autónoma a otra, por lo tanto se dificulta, en la práctica, el principio constitucional de "igualdad de derechos entre los ciudadanos/as españoles/as".

Debido a la falta de coordinación inter-regional, las personas beneficiarias que necesitan desplazarse de una región a otra, por ejemplo, para la asistencia médica o por otros motivos, pierden sus beneficios, y deben comenzar el procedimiento de solicitud desde cero (si cumplen con los nuevos requisitos, como hemos explicado antes).

En cuanto a su opinión sobre la Renta Mínima en su Comunidad Autónoma, la mayoría de las personas encuestadas (80% o más) está de acuerdo **en que no permiten un nivel de vida digno. También confirmaron que no todas las personas que necesitan estas rentas tienen acceso a ellas. Uno de los obstáculos mencionados es que el procedimiento requiere la presentación de una gran cantidad de documentación, y que la administración no maneja los archivos en un tiempo razonable.** En algunos casos, mencionan un retraso general de 10 a 12 meses en responder a las solicitudes.

Un 55,5% dice que las solicitudes son denegadas por la administración sin justificación o explicación.

El 72% coincide en que la administración retira la RM a las personas perceptoras que realicen cualquier tipo de trabajo. Más información en el siguiente cuadro.



Fuente: Cuestionario

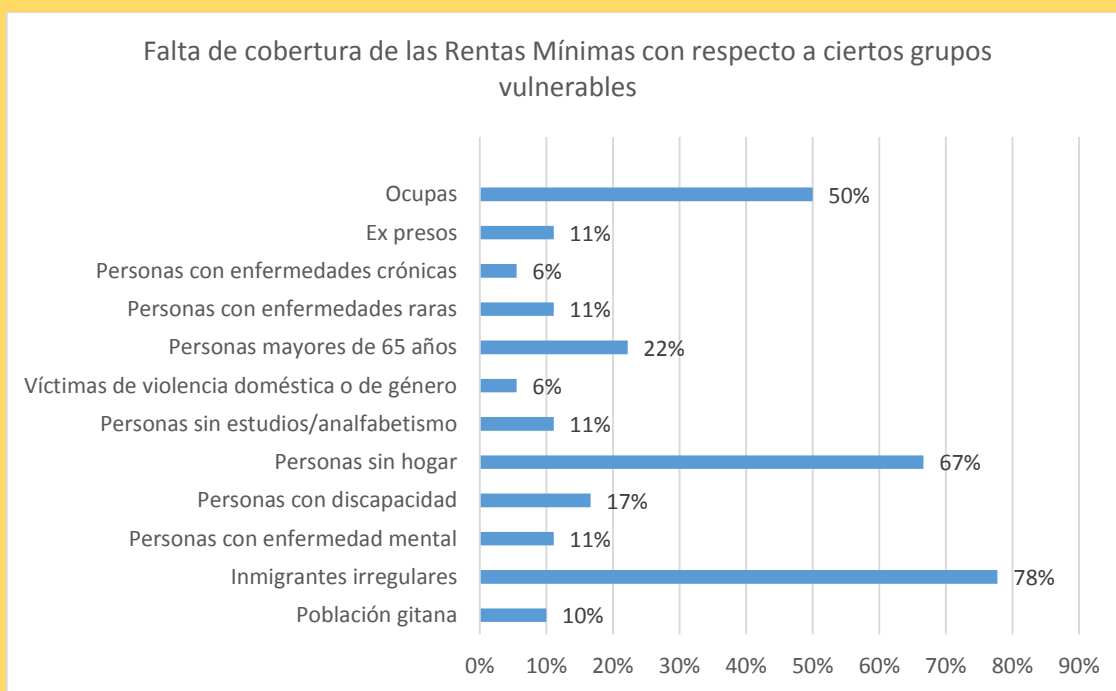
Cobertura

El sistema tradicional de protección por desempleo (seguro y subsidios) ha demostrado ser insuficiente para hacer frente al desempleo prolongado y masivo. Los subsidios están dirigidos a grupos vulnerables específicos y no están destinados a combatir la pobreza y / o exclusión a gran escala. Por otra parte, los gobiernos insisten en culpar al desempleo de larga duración como responsable del agotamiento financiero de las partidas de protección. Aunque esto podría ser estrictamente cierto, el efecto de las políticas de ajuste macroeconómico es lo que obstaculiza el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, y una de las razones profundas y más reales del desempleo sostenido.

Alrededor del 50% de las personas registradas como desempleadas en los registros oficiales viven en situación de vulnerabilidad. La notable reducción de la protección social a través de las sucesivas modificaciones que restringen el acceso a las prestaciones por desempleo, y a las prestaciones no contributivas (descritas en este informe) genera un panorama crítico para 13,5 millones de personas.

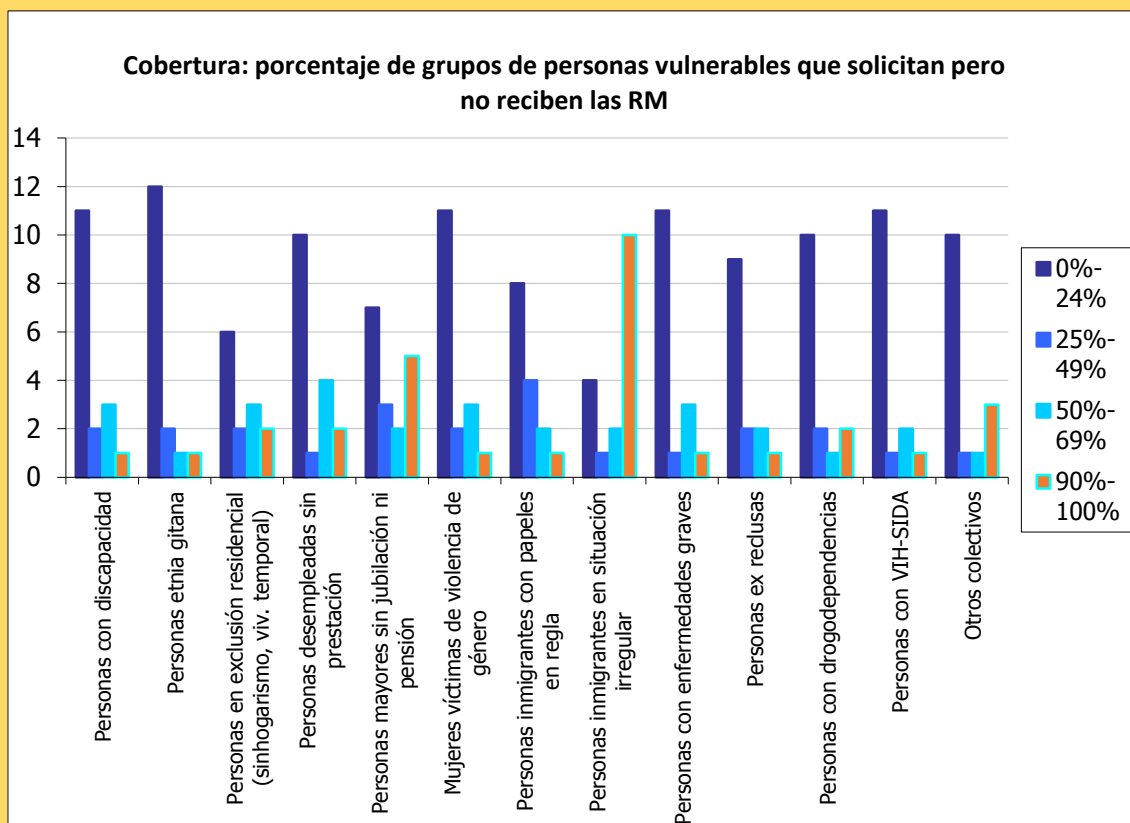
Desde su creación, el constante aumento de los recursos financieros asignados a la Rentas Mínimas de las Comunidades y Ciudades Autónomas **oculta una pérdida de extensión e intensidad** (en relación con el número de familias que están en necesidad y las cantidades promedio otorgadas), sobre todo a partir del año 2011 en adelante. A mediano y largo plazo la excesiva burocracia entraña un riesgo para acceder a estas prestaciones. No sólo expulsa del sistema a personas que tienen derecho a la RM, sino que establece una brecha entre estas personas y el sistema de servicios sociales, y en esa medida se dificulta el acceso presente y futuro a otras prestaciones, ayudas y derechos.

Todas las personas informantes coincidieron en que el creciente número de requisitos coloca a muchas familias fuera del sistema. En consecuencia, aquellas personas que se encuentran en las situaciones más precarias en términos de registro, documentación y estabilidad de los hogares no tienen capacidad para solicitarlas. Un 88% de los/las informantes dijo que las personas inmigrantes irregulares y las personas sin hogar eran los dos grupos con el acceso más bloqueado a las RM. En tercer lugar, mencionaron a las personas que están en casas ocupadas. Más detalles en el gráfico siguiente.



Fuente: Cuestionario

El gráfico siguiente muestra los porcentajes estimados de los grupos a los que se deniegan las RM. La mayoría de los grupos se enfrentan a un rechazo de hasta el 24% de sus aplicaciones, mientras que las personas inmigrantes irregulares y, en segundo lugar, las víctimas de violencia de género, comparten una tasa de rechazo superior, siempre de acuerdo con nuestros/as informantes clave, quienes refieren sus datos basándose en observaciones cotidianas.



Fuente: Cuestionario

Adecuación

En cuanto a los obstáculos que impiden que la Renta Mínima proporcione un nivel de protección adecuado para una vida digna, **el 80% dijo que el principal obstáculo es la cuantía insuficiente. El segundo obstáculo se refiere a los requisitos y procedimientos excesivos, y la tercera razón, a la falta de un enfoque global (o un itinerario hecho a medida, en relación con un enfoque de inclusión activa).** Algunos/as están de acuerdo sobre el alcance restrictivo del sistema de RM, que deja de lado a un importante número de familias.

Se ha realizado un taller con trece personas perceptoras de Rentas Mínimas de diferentes Comunidades Autónomas. Se les ha preguntado sobre los ingresos percibidos, los cuales oscilan entre 270 en Melilla y 616 en el País Vasco. Seguidamente, se les ha pedido una estimación sobre la cantidad de dinero que su familia necesitaría para vivir una vida digna en su Comunidad Autónoma, excluyendo el pago de la vivienda. Las respuestas varían notablemente, desde 500 en Melilla a 1.000 en Baleares.

Actualización

En cuanto a los mecanismos que se tienen en cuenta con el fin de actualizar el valor de la Renta Mínima a través del tiempo, a fin de que no pierda su poder adquisitivo, más de la mitad de las personas encuestadas (58%) dijo que la legislación regional no aclara el mecanismo, y otras dijeron que la MI se actualiza según el Salario Mínimo (IPREM). Un 20% dijo que las

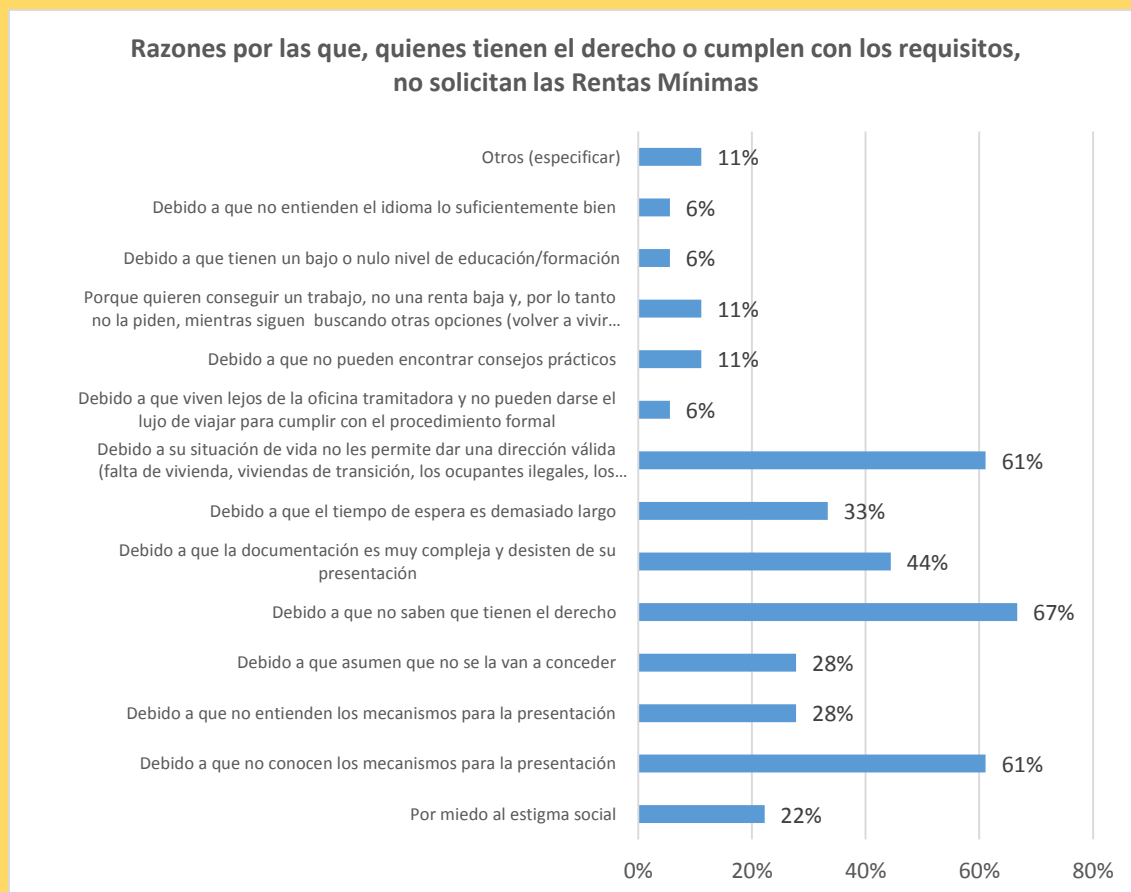
actualizaciones de la MI estaban en relación con el Índice de Precios al Consumidor anual. Por último, un 20% respondió que: "Depende de la voluntad política del gobierno".

Cuando se le preguntó acerca de lo que sería la mejor manera de mantener el poder adquisitivo, la mayoría de ellas se refirió al IPC y a mantener una referencia con los salarios mínimos.

Personas que cumplen con los requisitos, pero no demandan las Rentas Mínimas

Preguntamos a las personas informantes clave sobre una estimación del número de personas que tienen la necesidad y la posibilidad de reclamar la Renta Mínima, y no lo hacen. Según sus estimaciones, el número de personas vulnerables que quedaría fuera del sistema de RM sería de alrededor de 964.400 personas, en toda España.

Las razones que atribuyen por no tomar hasta se detallan en el siguiente cuadro. Las tres razones más populares fueron **"la falta de conciencia de su derecho" (67%)**; **"No conocer los mecanismos de presentación" y "la inestabilidad de vivienda o exclusión" (61% ambos)**. Además de estas posibles explicaciones, otras dijeron que los padres, en las madres en general, y extranjeros que dieron a luz a los niños/as en España (los niños y niñas que potencialmente podrían adquirir la nacionalidad española), en particular, tienen miedo de que sus hijos/as les podrían ser quitados/as por los Servicios Sociales.



Fuente: Cuestionario

Testimonio de Guillermo Fernández, investigador de Caritas Española/FOESSA

Es necesario romper con ideas que se trasladan al imaginario colectivo de la población sobre los perceptores de rentas mínimas. Hay que desmitificar:

- a) El tema de la presión de la demanda por parte de inmigrantes, que no es tal;
- b) Se debe aclarar que la mayor parte de la gente prefiere un mal empleo a la Renta Mínima;
- c) La idea de que las CCAA más ricas ayudan más a las pobres tampoco es cierto con respecto al nivel de cobertura: el esfuerzo es diferente y no depende sólo del nivel de renta, sino de la voluntad política.

IV. LA INCLUSIÓN ACTIVA

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2013-2016, recoge las políticas sociales implementadas por las Comunidades y Ciudades Autónomas y el Estado, a través de las competencias de los ministerios. Cuenta con un fuerte énfasis en la implementación de una estrategia de inclusión activa.^{xiv} Se ha puesto en marcha en diciembre de 2013, con un presupuesto de 136.600 millones de euros para 4 años. Aunque esta cifra podría parecer excepcional, lo que realmente representa es el gasto global en políticas sociales en España. La innovación se basa en el hecho de que ahora es un marco articulado, con metas y objetivos claros, aunque no hay indicadores específicos para medir el progreso. **El segundo eje del Plan es la articulación de un mejor Sistema de Renta Mínima Garantizada, que incluye a las Rentas Mínimas para los grupos más vulnerables. El Plan menciona la reorganización del sistema, a fin de aumentar su extensión y eficacia.** Esto incluye la prolongación del Plan "PREPARA" (como se ha explicado, 426 euros por familia, una prestación no contributiva, posterior a la prestación por desempleo), hasta que la tasa de desempleo desciende hasta por debajo del 20% de la población activa.

El PNAIN se ha incluido en el Programa Nacional de Reforma de 2014. Las recomendaciones del Consejo lo consideraban como el principal instrumento para combatir la pobreza. En la siguiente cita, el Consejo menciona la necesidad de simplificar el Sistema de Rentas Mínimas, en particular teniendo en cuenta el acceso al mismo:

*"El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 ofrece un marco normativo adecuado para la adaptación de las políticas activas del mercado laboral a quienes están más alejados del mercado laboral, para la lucha contra la pobreza infantil y la mejora de la eficiencia de los servicios de apoyo familiar. Por otra parte, la asistencia social y las prestaciones han limitado los efectos redistributivos a través de diferentes grupos de riesgo, lo que sugiere una deficiente focalización. **Además, la escasa coordinación entre el empleo y los servicios sociales (en particular a escala regional y local) y la carga administrativa que implica el acceso a las rentas mínimas dificulta una transición suave entre la asistencia social y la reintegración en el mercado laboral**".^{xv}*

Un 78% de las personas informantes de EAPN dijo que no había una estrategia de inclusión activa en su región. Otro 22% admitió que no había una estrategia, pero que sólo se aplicaba parcialmente.

Uno de los problemas atribuidos a las RM es que este esquema desalienta la búsqueda de empleo. No obstante, un 61% de quienes respondieron al cuestionario declaró que la renta mínima no desalienta el acceso al empleo en sus Comunidades Autónomas. Otras personas dieron otras explicaciones; la más destacada **es que la RM es superior al salario esperado para las condiciones sociales y de cualificación de la persona que la percibe**, en especial en las

actuales condiciones del mercado de trabajo. Muchas coincidieron en decir que, si hubiera trabajos con un salario mínimo (con contratos formales y con seguridad social) disponibles en sus regiones, la gente intentaría acceder a ellos y no tener que pedir la RM.^{xvi}

Este es un ejemplo de cómo la RM, aunque por debajo del nivel adecuado, funciona en un contexto de desempleo extremadamente alto, y cómo el enfoque de inclusión activa no es realmente viable, a menos que la oferta de empleo se incremente sustancialmente.

El caso catalán

El programa catalán separa a las personas beneficiarias de rentas mínimas en dos grupos: las que son más "empleables", y las que "tienen que resolver problemas personales" antes de que la administración considere que pueden entrar en el mercado de trabajo. Este doble itinerario hace que el caso catalán sea interesante, ya que es la expresión de una respuesta flexible a las características individuales.

Riba, Ballart y Blasco (2011) discuten si las políticas de activación han tenido un efecto positivo entre las personas beneficiarias de la renta mínima en Cataluña.^{xvii} Su investigación confirma que los beneficiarios/as con niveles de empleabilidad más altas tenían mayores posibilidades de encontrar un trabajo, en un contexto económico favorable. Los resultados sugieren que los problemas personales actúan como barreras. Los autores también examinan hasta qué punto la gestión pública es responsable de los resultados. Para ello, comparan el desempeño de las unidades administrativas que controlan las características de sus clientes.

El análisis ha demostrado que los factores críticos para las administraciones públicas que gestionan a las personas receptoras de rentas mínimas son los siguientes: a) el tiempo de permanencia en el programa, y, b) la posibilidad de adquirir experiencia de trabajo real, durante su estancia en el programa. El límite de tiempo para poder salir del programa con éxito es de alrededor de 3 años. El grupo más numeroso y heterogéneo encontró mayores dificultades para salir del programa hasta en el 77% de los casos.

La investigación confirma los estudios previos sobre las dificultades personales para el empleo e identifica las siguientes características como barreras importantes: la falta de vivienda, el aislamiento social, la prostitución, las limitaciones derivadas de los problemas de salud mental y los problemas de salud física. Aunque los y las inmigrantes en general no podrían ser considerados/as como «casos difíciles» en Cataluña, sí existirían diferencias por origen: las personas inmigrantes magrebíes y latinoamericanas serían las menos propensas a salir con éxito los programas y encontrar un puesto de trabajo.

V. UNA PROPUESTA PARA UN NUEVO SISTEMA DE RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS

En este esquema se presentan cinco preguntas clave que sería necesario responder, a fin de definir un marco para las actuaciones futuras de un nuevo sistema de Rentas Mínimas garantizadas.

Preguntas políticas sobre un futuro sistema de Rentas Mínimas garantizadas – Escenario 2020

1) GRADO DE ESTABILIZACIÓN ¿Cuál debería ser el grado de estabilización a alcanzar por el sistema en términos de población en desempleo y en el AROPE?

2) CARÁCTER ESTRUCTURAL O COYUNTURAL ¿Se quiere hacer frente a esta crisis y otras similares, o establecer un sistema permanente?

3) SOLIDARIDAD ¿Cuál debería ser el grado de solidaridad entre administraciones alcanzado por el sistema?

4) RESPONSABILIDAD ¿Qué nivel de la administración sería responsable principal de la gestión y sus resultados?

5) COMPROMISO PRESUPUESTARIO ¿Cuál es el nivel de inversión social que está dispuesto a hacer el gobierno?

Seguidamente, responderemos a estos cinco interrogantes. Este breve informe demuestra **la necesidad de revisar todo el sistema de rentas mínimas garantizadas, articulando todos los esquemas que la componen en un sistema fuerte**. La realización de una importante reforma de la Rentas Mínimas sólo sería factible con una participación directa de la Administración central, como se indica en el PNAIN, y con la voluntad política de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, ya que tendrían que readaptar su normativa a este fin.

A la luz de las disfunciones que hemos mostrado en este informe, parece razonable pensar que la reforma de todo el sistema se debe coordinar desde el nivel estatal. Estas son las principales propuestas.

- **Los ciudadanos y ciudadanas deben tener los mismos derechos sin importar su lugar de residencia.** El Sistema de Garantía de Rentas Mínimas debe asegurarse de que este principio constitucional se observa en todo el país.
- A la hora de establecer las políticas de protección, **se deben tener en cuenta tres indicadores objetivos: la tasa de desempleo, la tasa de población en riesgo de pobreza y exclusión (AROPE), y “la relación de protección” (en función de la población).** Debe haber un acuerdo con esta "relación de protección", por parte de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, si en una Comunidad Autónoma la tasa de desempleo es del 20% y la de AROPE es del 20%, la cobertura del Sistema de Garantía de Rentas Mínimas se establecería en 200 personas perceptoras cada 1000 habitantes.
- **Este proceso requiere un importante aumento del presupuesto actual, debido a la gran cantidad de personas que no pueden solicitar los recursos, no saben cómo hacerlo o ven rechazadas sus solicitudes,** tal como se ha mostrado en este Informe. Caritas Española ha hecho una estimación del aumento del presupuesto público necesario con el fin de ampliar este sistema de protección, ya sea a través de la ampliación de los programas existentes en la actualidad, o mediante la creación de un nuevo esquema. Teniendo en cuenta un primer escenario, con un valor máximo de referencia del 85% del salario mínimo (€ 6.582,06 al año), la cantidad total necesaria para proporcionar una RM a 700.000 familias, sería de € 4.607 millones al año. El segundo escenario, con un valor máximo de referencia del 75% del salario mínimo (€ 5.807,70 al año), ascendería a € 4065 millones al año.^{xviii} El caso vasco demuestra que las prioridades políticas, y no sólo la disponibilidad de fondos, pueden ser un factor determinante en la reordenación de las asignaciones presupuestarias, con el fin de ampliar la protección social.
- **El nuevo sistema implica una cohesión territorial real y una mejora de la coordinación entre los niveles de la administración central, regional y local.** Un ejemplo sería la aplicación de la condición de "portabilidad" --que es la posibilidad de transferir y conservar la RM si una familia se muda a una Comunidad Autónoma diferente.
- También implica **la articulación (homogeneización en ciertos aspectos) de los criterios de acceso, las cantidades y niveles de protección, con una atención más adecuada a las necesidades reales de las familias.**
- Otro cambio general debe ser **la sustitución del concepto de "activación", como la búsqueda de empleo obligatorio, por el de "promoción" del empleo.** Esto significa desarrollar una mejor coordinación en el mercado de trabajo, y el acceso a empleos decentes para los grupos vulnerables.
- **Este aumento en el nivel de protección debe servir para combatir eficazmente la pobreza infantil.** Hay una necesidad urgente de reducir la pobreza infantil, que afecta actualmente a 2,5 millones de niños y niñas, la segunda tasa más alta de la UE-28. Esto podría lograrse en parte, por una amplia implantación de las prestaciones por hijos/as

(“child benefits”). El Comité Español de UNICEF ha señalado que la situación de España es anómala, por tres razones. Por la inexistencia de una prestación universal por hijo/a a cargo (como sí existe en la mayor parte de Europa), por los muy bajos límites de renta para acceder a las prestaciones y por la muy baja cuantía de la prestación condicionada existente (la más baja después de Grecia). Para revertir esta situación, UNICEF ha calculado tres escenarios alternativos.

- a. Política # 1. **Un aumento de las cuantías**, de los actuales 291 hasta 1.200 euros al año para los niños y niñas sin discapacidades (100 euros al mes) y desde 1.000 hasta 2.000 por año, para los/las que tienen una discapacidad
- b. Política # 2. **Un aumento del 50% del límite de renta para acceder a la prestación, manteniendo estable la cuantía** (de 291 euros al año). Esta modificación al alza implica que el límite de ingresos pasa de 11.376 por año a € 17.065, en el caso de las familias con un hijo o hija a cargo; en el caso de familias numerosas, se movería desde 17.122 hasta 25.684 euros anuales.
- c. Política # 3. **Creación de una nueva política universal que transferiría 1.200 euros al año (100 por mes) destinado a todas las familias con hijos/as a cargo de edades comprendidas entre 0 y 17**. Este monto mensual es similar a lo que sería el promedio de estas prestaciones en Europa (y probablemente sacaría del umbral de la pobreza a muchas familias numerosas).^{xix}

En cuanto a **los sistemas de rentas mínimas diseñados y gestionados por las Comunidades y Ciudades Autónomas**, proponemos que revisen sus actuales Sistemas de Rentas Mínimas con el fin de adaptarlas al marco general presentado anteriormente.

Coincidiendo con el Informe del sindicato Comisiones Obreras, estas reformas deberían producir la homogeneización de los requisitos comunes de acceso al Sistema de Rentas Mínimas:

- a. Edad: más de 18 años de edad.
- b. Residencia: tener un período mínimo de un año de residencia continuada en la Comunidad Autónoma.
- c. Registro: estar inscrito/a en el registro de la municipalidad local. En el caso de los ciudadanos/as españoles/as que han estado en un país extranjero por motivos de trabajo y han regresado a España, el requisito de residencia y registro serían seis meses. Teniendo en cuenta los resultados de este Informe, consideramos que, en el caso de las personas sin hogar y otras situaciones de sinhogarismo, se establecerían excepciones a este registro.
- d. Situación de ingresos: la persona solicitante debe presentar prueba de ingresos y de otros beneficios en efectivo.

Con respecto a las cuantías: según Comisiones Obreras, la referencia de rentas para el caso de una persona solicitante que viva sola es el monto de la pensión no contributiva (5.108,60 € por año en 2013). Si hubiera una segunda persona en la unidad familiar, la renta sería 1,23 veces el importe

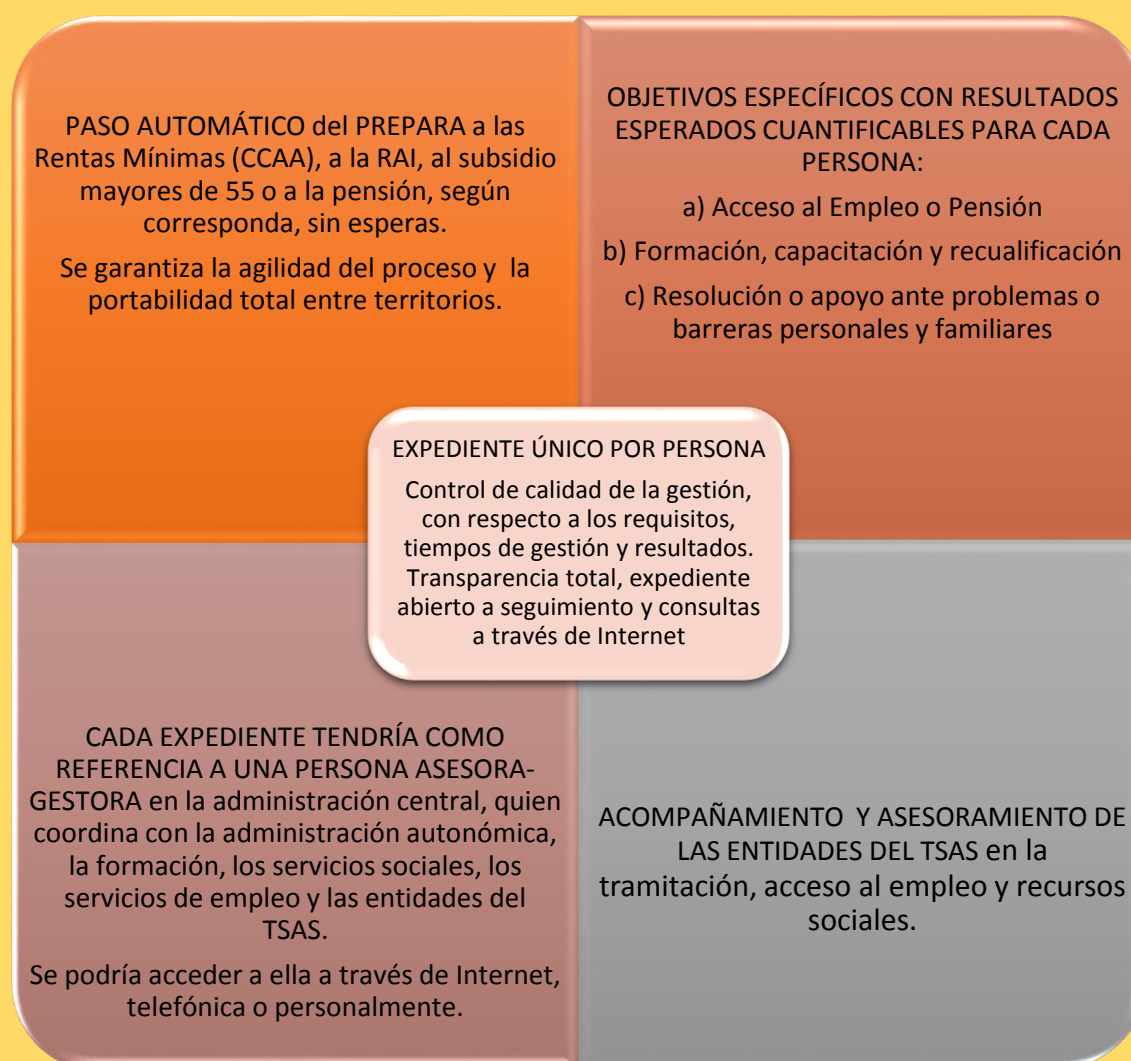
de la pensión no contributiva (6,283.58 € por año, en 2013). En el caso de los tres miembros de la familia, la cantidad superior se elevaría al IPREM (Indicador Público de Renta de efectos múltiples) (€ 7,455.14 en 2013); y si hay cuatro o más personas que viven juntas, será 1,23 del IPREM (€ 9,169.82 en 2013). A los efectos de la prueba de ingresos, otros beneficios económicos no se deberían contar; por ejemplo, las prestaciones para personas dependientes o las asignaciones por hijos/as a cargo.^{xx}

Como vemos, estas cifras no coinciden con el cálculo realizado por Caritas, aunque ambas son alternativas económicas viables, que ya se han dirigido al gobierno de España.

De acuerdo con nuestro análisis, este enfoque es mejor que el escenario actual poco sistemático, pero sigue sin abordar una cuestión clave: **las diferencias en el coste de vida entre las regiones, a fin de calcular las cuantías**. De este modo, consideramos que las propuestas económicas deberían ajustarse a partir de los resultados de una **metodología de presupuestos de referencia** en cada una de las regiones.^{xxi} Por otra parte, la actualización de los importes de las RM debería fijarse mediante una ley, a fin de evitar decisiones poco transparentes.

Según las personas informantes clave, un obstáculo importante para el acceso se refiere a los requisitos y procedimientos necesarios para solicitar las prestaciones. **Esto debe estar claramente simplificado en las leyes mediante la adopción del sistema “ONE STOP”, una “oficina única”.** También se propone que **un/a funcionario/o concreto/a sea el gestor/a responsable y referente para una determinada persona que solicita o accede a un recursos**, de forma que pueda actuar como coordinador/a y enlace con las diversas áreas de la administración regional y estatal, a fin de mejorar los resultados y reducir los inconvenientes. La simplificación propuesta, más **la implantación de un sistema de control de calidad**, permitirán disminuir significativamente o eliminar la arbitrariedad en la concesión y gestión de las prestaciones. De todos modos, los gobiernos siempre deberían explicar en un documento escrito las causas de cualquier rechazo de una solicitud de RM, en aras de ser más responsables de sus decisiones. En la Ley de Transparencia, de enero de 2014, se podría enmarcar este cambio en la actitud de la administración.

Sistematización de las propuestas sobre el sistema propuesto



En relación con la falta de un enfoque global (o un itinerario a medida, como un componente de una política de inclusión activa), los servicios sociales que trabajan con las ONG sociales a nivel local deberían tener un papel clave, en coordinación con la citada “oficina única”.

En cuanto a la **compatibilidad de los Sistemas de Rentas Mínimas con el acceso a un puesto de trabajo, proponemos que cualquier trabajo a tiempo parcial o temporal pueda ser compatible hasta un 50% de la cuantía anual otorgada en el Sistema**. La incompatibilidad podría plantearse cuando la persona perceptora reciba una remuneración por un trabajo a tiempo completo que esté por encima del salario mínimo y por encima del indicador AROPE, correspondiente a la composición de su familia, con un contrato de al menos un año.

Es necesaria una intervención eficaz, incluyendo un buen reciclaje profesional, a fin de mejorar las posibilidades de conseguir un trabajo, o de trabajar por cuenta propia en condiciones dignas. De esta manera, **por el lado de la formación y la recualificación, se podrá abordar el problema de que las Rentas Mínimas resulten “más atractivas” que el salario esperado por parte de las personas perceptoras**.

El caso catalán demostró que los factores críticos para las administraciones públicas que gestionan las personas desempleadas que reciben prestación de rentas mínimas son los siguientes: a) el tiempo de permanencia en el programa y, b) la posibilidad de adquirir experiencia de trabajo real durante su estancia en el programa. El límite de tiempo para poder salir del programa exitosamente se estableció en 3 años. **Por lo tanto, al finalizar este período de 3 años debería evaluarse los resultados de las políticas públicas aplicadas y reorientarse o no, en función de los mismos.**

Los grupos con más dificultades en la solicitud y mayor tasa de rechazo (inmigrantes, víctimas de violencia de género y personas sin hogar) necesitan un asesoramiento y una asistencia específica a fin de presentar una solicitud correcta y completa, para lo cual deberían contar con la ayuda de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, **la nueva normativa debería ser más flexible a fin de reflejar sus situaciones específicas.** Por ejemplo, mediante la aplicación de formas alternativas para demostrar que han vivido en la región durante el período de tiempo requerido, en los casos de las personas sin hogar (o cualquier tipo de alojamiento temporal), como hemos dicho más arriba, o proporcionando el archivo de la policía, en el caso de la violencia de género.

Respuestas políticas sobre un futuro sistema de Rentas Mínimas garantizado – Escenario 2020

1) GRADO DE ESTABILIZACIÓN El grado de estabilización a alcanzar por el sistema en términos de población en desempleo sería de 15% y en la tasa AROPE del 15% a nivel autonómico.

2) CARÁCTER ESTRUCTURAL O COYUNTURAL En esta fase se establecería un sistema permanente. Se podría revisar en 2020.

3) SOLIDARIDAD El presupuesto se debería gestionar teniendo en cuenta las tasas de AROPE, de desempleo y una “relación de protección” (tasa de cobertura cada 1000 habitantes). Las cuantías se deberían ajustar teniendo en cuenta “presupuestos de referencia” o costes de vida a nivel autonómico.

4) RESPONSABILIDAD La administración tendría que coordinar el sistema, contando con las administraciones autonómicas, pero sería responsable principal de la gestión y sus resultados.

5) COMPROMISO PRESUPUESTARIO En torno a 6.000 MEURO anuales, para dar cobertura a las familias sin ingresos (pobreza extrema)

Resultados previstos

Con estos cambios se pretenden introducir mejoras en un conjunto de aspectos de calidad, sobre la base de cuatro criterios: eficacia, eficiencia, efectos multiplicadores y transparencia.

EFICACIA	EFICIENCIA	EFFECTOS MULTIPLICADORES	TRANSPARENCIA
- Mayor cohesión social, ante la reducción significativa de la pobreza de las personas adultas y de la pobreza infantil. - Aumento de la tasa de ocupación (compatibilidad con inclusión activa). - Incremento del nivel de cualificación. - Mayor cohesión territorial.	- Racionalización de los recursos disponibles. - Homogeneización de criterios de acceso, mantenimiento, renovación. - Flexibilización, adecuación y simplificación del proceso a las condiciones de colectivos vulnerables y empobrecidos.	- A corto y mediano plazo, estabilización y crecimiento del consumo - Aumento de la recaudación fiscal. - A mediano y largo plazo, prevención de problemas sociales graves y cronificados.	- Transparencia y rendición de cuentas. - Control de calidad mediante auditoría externa. - Participación de las entidades sociales del tsas y de las personas receptoras en el proceso.

Las ONG deberíamos trabajar más para ampliar el conocimiento de los mecanismos de Sistema de Rentas Mínimas y de sus características entre las personas en situación de pobreza y exclusión social, ya que aún falta desarrollar una mayor conciencia de sus derechos, lo cual les dificulta el acceso a los mismos. Las entidades también deberíamos trabajar en incidir frente a las administraciones en la mejora del sistema, y en la mejor adecuación a las características de la población en situación de pobreza, mientras se producen estos cambios.

RESUMEN - ¿QUÉ PROPONE EAPN ES?

- Los ciudadanos y ciudadanas deben tener los mismos derechos sin importar su lugar de residencia. Un Sistema de Garantía de Rentas Mínimas debe asegurarse de que este principio constitucional se observa en todo el país.
- Revisar todo el sistema de rentas mínimas garantizadas, articulando todos los esquemas que la componen, con una coordinación a nivel estatal.
- A la hora de establecer las políticas de protección, se deben tener en cuenta tres indicadores objetivos: la tasa de desempleo, la tasa de población en riesgo de pobreza y exclusión (AROPE), y “la relación de protección” (en función de la población). Las cuantías deben ajustarse al coste de vida, medido sobre la base de presupuestos familiares de referencia, en cada CCAA.
- Este proceso requiere un importante aumento del presupuesto actual, debido a la gran cantidad de personas que no pueden solicitar los recursos, no saben cómo

hacerlo o ven rechazadas sus solicitudes. Como base de cálculo, siguiendo la estimación de Caritas que considera como referencia el 85% del salario mínimo (€ 6.582,06 al año), la cantidad total necesaria para proporcionar una Renta Mínima a 700.000 familias, sería de € 4.607 millones al año. Las pensiones por discapacidad y las pensiones de alimentos de los hijos/as no deberían descontarse del importe, como se hace actualmente.

- Este aumento en el nivel de protección debe servir para combatir eficazmente la pobreza infantil. Siguiendo la propuesta de UNICEF España, Un aumento de las cuantías de asignación por hijo/a (de los actuales 291 hasta 1.200 euros al año para los niños y niñas sin discapacidades; y desde 1.000 hasta 2.000 por año, para los/las que tienen una discapacidad).
- Sin embargo, no se trata solamente de una cuestión presupuestaria. El nuevo sistema implicaría una cohesión territorial real y una mejora de la coordinación entre los niveles de la administración central, regional y local. Un ejemplo sería la aplicación de la condición de "portabilidad" entre ambos sistemas y entre CCAA.
- También implica la articulación y homogeneización de los criterios de acceso, las cantidades y niveles de protección, con una atención más adecuada a las necesidades reales de las familias. Prioritariamente, el límite de edad se tiene que bajar de los 25 a los 18 años. El registro municipal debería ser un criterio *flexible*, para incorporar a las personas sin hogar y víctimas de violencia de género o doméstica.
- Con respecto al acceso, debe estar claramente simplificado en las leyes mediante la adopción del sistema "ONE STOP" ("oficina única"). También se propone que un/a funcionario/o concreto/a sea el gestor/a responsable y referente para una determinada persona que solicita o accede a un recursos y que toda la gestión se controle mediante auditoría externa de calidad de los servicios.
- Otro cambio fundamental debe ser la sustitución del concepto de "activación", como la búsqueda de empleo obligatorio, por el de "promoción" del empleo, mediante el reciclaje profesional y la formación continua.
- Coincidiendo con la política de Inclusión Activa, proponemos que cualquier trabajo a tiempo parcial o temporal sea compatible si los ingresos percibidos representan hasta un 50% de la cuantía anual otorgada en el sistema de protección, a dicha persona perceptora.

VI. ANEXO:

Información del gobierno de España al Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) sobre rentas mínimas garantizadas en 2014.

Fuente:

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATA/BASE/comparativeTableSearch.jsp> La traducción del inglés es mía, GMR.

RECURSOS MÍNIMOS GARANTIZADOS PERSONAS BENEFICIARIAS O QUE TIENEN DERECHO	Pensión de jubilación no contributiva: residentes legales mayores de 65 años. Pensión de invalidez no contributiva: personas con discapacidad residentes legales Desempleo de nivel asistencial: personas desempleadas residentes legales Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados: personas españolas residentes en el exterior y retornadas.
CONDICIONES PARA LA SOLICITUD CONDICIONES EN CUANTO A NACIONALIDAD	Pensión de jubilación no contributiva, Pensión de invalidez no contributiva, desempleo de nivel asistencial: sin requisitos de nacionalidad. Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados: nacionalidad española.
CONDICIONES EN CUANTO A RESIDENCIA	Pensión de jubilación no contributiva: personas legalmente residentes en España y que hayan residido al menos por 10 años entre la edad de 16 y 65 (dos de los cuales deben ser justo antes de la solicitud de la pensión). Pensión de invalidez no contributiva: residentes legales en España y que hayan vivido al menos por los últimos 5 años (dos de los cuales justo antes de la fecha de solicitud de la pensión). Desempleo de nivel asistencial: residentes legales en España. Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados: * Personas españolas residentes en el exterior: residentes legales en países donde los sistemas de protección sociales son inestables o no están establecidos. * Retornados: personas españolas, nacidas en España, que han residido en países donde los sistemas de protección social no están establecidos y personas de origen española que han residido en España al menos 8 años antes de la solicitud y que

	han mantenido la nacionalidad española durante dicho período.
CONDICIONES EN CUANTO A LA EDAD	Pensión de jubilación no contributiva: mayores de 65 años. Pensión de invalidez no contributiva: entre 18 y 65 años de edad. Prestación por desempleo de nivel asistencial: * Subsidio: ser mayor de 16 años y por debajo de la edad ordinaria de jubilación con el objeto de recibir esta pensión, excepto en casos donde el trabajador no puede acreditar suficientes contribuciones; * Renta Activa de Inserción, RAI: personas desempleadas menores de 65 y mayores de 45 ; Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados: * Personas españolas residentes en el extranjero: mayores de 65 para prestaciones para mayores y entre 16 y menos de 65 años para prestaciones de invalidez. * Retornados: mayores de 65.
CONDICIONES EN TÉRMINOS DE PROPIEDADES (BIENES INMUEBLES)	Pensión de jubilación no contributiva, Pensión de invalidez no contributiva y Prestación por razón de necesidad a favor de los retornados: la renta total derivada de la propiedad real. Si esta no genera rentas, será tasada según las reglas para las contribuciones fiscales, excepto la vivienda habitual. Desempleo de nivel asistencial: * Subsidio: no tener ingresos de ninguna clase que excedan el 75% del Salario Mínimo Interprofesional. En aquellos casos en los que la persona tenga responsabilidades familiares, el ingreso mensual de la unidad familiar se divide por el número de miembros de la familia y no debe exceder el 75% del SMI en efecto. * Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior: no tener propiedades reales que valgan más que la base de

	cálculo anual para el lugar de residencia, excepto la vivienda habitual. * Renta Activa de Inserción: no tener ingresos de ninguna clase que excedan el 75% del salario mínimo, tanto de forma individual o, si se considera apropiado, sobre la base de toda la unidad familiar.
CONDICIONES EN TÉRMINOS DE PROPIEDADES (BIENES MUEBLES)	Pensión de jubilación no contributiva, Pensión de invalidez no contributiva y Prestación por razón de necesidad a favor de los retornados: la renta total derivada de los bienes inmuebles. Si éstos no generan ingresos, se valorarán de acuerdo con las normas para la contribución fiscal. Desempleo de nivel asistencial: ver "Derechos en la propiedad real" Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior: no tienen que tener bienes muebles valorados más que el monto anual de la base de cálculo para el lugar de residencia.
CONDICIONES EN TÉRMINOS DE OTROS INGRESOS Y (OTRAS) PRESTACIONES	Pensión de jubilación no contributiva, Pensión de invalidez no contributiva y Prestación por razón de necesidad a favor de los retornados: las rentas del trabajo, tanto en metálico como en el trabajo o en especie, derivadas de actividades de empleo o auto-empleo. Las prestaciones provistas por otros sistemas o recursos de protección social fundados tanto en fuentes privadas como públicas. Desempleo de nivel asistencial: ver "Derechos de la propiedad real" Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior: sin ingresos mayores que el monto anual de la base de cálculo del país de residencia.
EXCEPCIONES EN TÉRMINOS DE RECURSOS PROPIOS	Vivienda habitual. Prestación por razón de necesidad a favor de los retornados: el monto de la asistencia por desempleo (desempleo de nivel asistencial).
REQUISITOS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y CAMBIO DE HÁBITOS O CONDUCTAS	Pensión de invalidez no contributiva: las medidas dirigidas a promover el empleo no están relacionadas al hecho de que el beneficiario recibe o no la pensión no contributiva. Otros beneficios: no aplicables.
OTRAS CONDICIONES	Pensión de invalidez no contributiva: discapacidad o enfermedad crónica de al menos 65%.

PRESTACIONES EN METÁLICO. FACTORES QUE DETERMINAN EL NIVEL Y LA SUFICIENCIA DE LOS RECURSOS REALES	Falta de medios o ingresos suficientes. Pensión de jubilación no contributiva y Pensión de invalidez no contributiva: Se considera que la persona no tiene suficientes medios o rentas en los que el total anual estimado es menor que el total anual estimado de la prestación(€5,122.60).
FACTORES DETERMINANTES. UNIDAD DOMÉSTICA PARA EL CÁLCULO DE BENEFICIOS	Una unidad doméstica unit existe en todos los casos en los cuales el beneficiario vive con otras personas, tanto si son o no beneficiarios, vinculados por matrimonio o relaciones de sangre hasta el segundo grado.
FACTORES DETERMINANTES. IMPACTO DEL CÁLCULO DE LA COMPOSICIÓN FAMILIAR	Pensión de jubilación no contributiva, Pensión de invalidez no contributiva y Prestación por razón de necesidad a favor de retornados: la acumulación de recursos se incrementará dependiente del número de personas viviendo juntos en la misma unidad económica. La acumulación de recursos límote para las unidades económicas es equivalente al monto total de la pensión anual más el resultado de multiplicar el 70% de ese monto por el número de personas que viven juntos, menos una persona. Cuando la gente que vive junta en la misma unidad económica con el solicitante son sus descendientes o ascendientes de primer grado, el límite de la acumulación de recursos será dos veces y medio el monto que resulta de hacer el cálculo antes mencionado. Desempleo de nivel asistencial: mirar “Cuantías”. Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior: el límite para la acumulación de recursos se incrementará dependiendo del número de personas viviendo juntas en la misma unidad económica (doméstica). El límite para la acumulación de recursos para las unidades económicas es equivalente al monto anual equivalente al cálculo base establecido para cada país más el resultado de multiplicar el 70% de dicho monto por el número de personas que viven juntas, menos una.

	Pensión de jubilación no contributiva y Pensión de invalidez no contributiva: La pensión está calculada sobre la base (€365.90 por mes; 14 pagos). Si hay uno o más beneficiarios en la unidad económica, la cuantía para cada beneficiario es el resultado de dividir por el número de beneficiarios, la suma de la pensión más el 70% de la pensión multiplicada por el número de beneficiarios menos una. La renta anual beneficiaria o los ingresos no pueden exceder la cuantía anual de la pensión no contributiva por más del 35%. De otro modo, la pensión no contributiva será reducida en un monto equivalente al ingreso o rentas que excedan dicho porcentaje. Sin embargo, la cuantía de la pensión podría no ser inferior al 25% de la suma establecida (€1,280.65 por año). Para las pensiones de invalidez no contributiva, si el grado de discapacidad es $\geq 75\%$ y la se necesita la asistencia de las otras personas para las funciones más esenciales de la vida, la cuantía de la pensión está suplementada por el 50% de su valor. Desempleo de nivel asistencial: *Subsidio: 80% del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples). Para personas mayores de 45 años desempleadas de larga duración que han agotado la prestación contributiva de 720 días, hay un subsidio especial por 6 meses que varía del 80% al 133% del IPREM, de acuerdo con el número de familiares dependientes. * Renta Activa de Inserción, RAI: 80% del IPREM. El IPREM equivale a €17.75 por día o €532.51 por mes o €6,390.13 por año. Prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados: * Persona españolas residentes en el extranjero: determinadas anualmente por la Dirección General de Emigración. * Retornados: lo mismo que para las pensiones no contributivas para personas mayores con 12 pagas.
PRESTACIONES EN METÁLICO. CUANTÍAS	
BENEFICIOS EN METÁLICO. DURACIÓN Y LÍMITES TEMPORALES	NO TIENEN LÍMITES
BENEFICIOS EN METÁLICO. INDEXACIÓN	Las pensiones se ajustan anualmente con la Ley General de Presupuestos, tomando en consideración el alza media de los salarios, del Índice de Precios al

	Consumidor, la tendencia general de la economía y las posibilidades económicas del sistema.
PRESTACIONES PARA VIVIENDA Y CALEFACCIÓN	Subsidios para viviendas llegan a €525 por año dirigidos a facilitar el coste del alquiler cuando el beneficiario cumpla, entre otras, con las condiciones siguientes: * Ser titular de una pensión no contributiva o de invalidez * Carecer de vivienda en propiedad, * No ser parientes hasta el tercer grado con el propietario. No hay subsidios para la calefacción.
EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES	Las prestaciones están reconocidas por las Comunidades Autónomas, que tienen funciones transferidas por el IMSERSO. Las personas perceptoras de pensiones no contributivas de personas mayores y de invalidez están obligadas a informar, dentro de los 30 días, de cualquier cambio en sus circunstancias que pueda afectar a la prestación o a la cuantía. Los perceptores tienen que enviar una declaración de ingresos del último año de la unidad doméstica en el primer cuatrimestre de cada año. Estos datos pueden comprobarse con la Administración de Hacienda.
DEVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES	Como regla general, la devolución de las prestaciones es obligatoria en casos de error, fraude y fracaso en informar cambios en las circunstancias. Las prestaciones sólo se pueden recuperar de los perceptores.
DERECHOS ESPECIALES EN MATERIA DE ATENCIÓN SANITARIA	Los mismos derechos sanitarios y servicios sociales que los otros pensionados.
CONTRIBUCIONES FISCALES Y SOCIALES 1- FISCALIDAD DE LAS PRESTACIONES	Las prestaciones están sujetas a contribución
2- LÍMITES DE RENTAS PARA REDUCCIONES O EXENCIONES FISCALES	Reglas generales de contribución fiscal. No hay excepciones para los perceptores.
3- CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PRESTACIONES	No hay contribuciones

- ⁱ Rodríguez Cabrero, Gregorio (2013), Evaluación de la aplicación de la Recomendación de la Comisión Europea sobre la inclusión activa. Un estudio de las políticas nacionales. INFORME NACIONAL - ESPAÑA. Comisión Europea y CEPS.
- ⁱⁱ El nivel de gasto es una forma de medir la intensidad de protección; por supuesto, también depende también de la eficiencia en el uso de los recursos.
- ⁱⁱⁱ Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto No. 1/94 del 20 de Junio de 1994.
- ^{iv} <http://www.rtve.es/noticias/20140804/gasto-prestaciones-desempleo-baja-19-junio-cobertura-cae-588/987042.shtml>
- ^v Fuente: Seguridad Social y portal Ayudaparados.com <http://www.ayudasparados.com/importe-maximo-desempleo-2014/105>
- ^{vi} Más información en: <http://www.citapreviainem.es/renta-activa-de-insercion/>
- ^{vii} http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1109168955327&definicion=Prestaciones+Sociales&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&tipoServicio=CM_ConvocaPrestac_FA
- ^{viii} El "Sistema Mínimo Garantizado" representa diferentes transferencias del sistema de protección social en las áreas de desempleo, la vejez y la discapacidad, con el objetivo de reducir el riesgo de exclusión social. Cuenta con un número diverso de prestaciones económicas, como las pensiones no contributivas, subsidios para pensiones contributivas reducidas, subsidios para las personas con discapacidad, entre otros.
- ^{ix} En el lenguaje administrativo, en ocasiones, se refieren a estos sistemas de rentas mínimas como como "Salarios Sociales", para diferenciarlos de la RAI. Por ejemplo, <http://www.citapreviainem.es/salarios-sociales/>
- ^x Los Reales Decretos y las leyes regulan tanto el SMI y el IPREM, según los cálculos realizados por el Ministerio de Economía, teniendo en cuenta el presupuesto público nacional. En 2014, el SMI / día fue € 21,51 y el SMI / mes fue € 645.30 (Real Decreto 1046/2013 de 27/12). El IPREM / día fue € 17,75 y el IPREM / mes fue de € 532.51 (Ley 22/2013, de 01/01/2014). El IPREM es la referencia más utilizada para las subvenciones, becas, vivienda social y otras prestaciones, y puede ser auto-calculado en línea en este sitio: <http://www.irpf.eu/iprem.html>
- ^{xi} Un caso típico es el de la Comunidad de Madrid, donde las solicitudes pasan de 3.159 en 2007 a 13.923 en 2012, mientras que las resoluciones van de 2.779 a 7.531 respectivamente. Informe de EAPN Madrid (2013) Rentas Mínimas en la Comunidad de Madrid. www.comtrabajosocial.com/documentos.asp?id=1662
- ^{xii} Agradecemos la contribución de Fernando Fantova, quien ha sido viceconsejero de Asuntos Sociales en el gobierno del País Vasco. Fantova, Fernando (2014), "Twenty-two Social policy against poverty in the Basque Country", in Edited by: McKendrick, John; Mooney, Gerry, Dickie, John Dickie; Scott, Gill and Kelly, Peter (Editors), *Poverty in Scotland. The independence referendum and beyond*. Published by Child Poverty Action Group, in association with The Open University in Scotland, Glasgow Caledonian University and the Poverty Alliance.
- ^{xiii} El Informe 2013 de FEPA (Federación de Organizaciones con Proyectos y Pisos Asistidos) analizó la situación de vulnerabilidad específica de los jóvenes emancipados que han estado bajo la tutela de las autoridades públicas en todo el país. <http://www.fepa18.org/wp-content/uploads/2014/04/LA-EMANCIPACION-EN-ESPA%C3%91A-DIC13.pdf>
- ^{xiv} https://www.msssi.gob.es/destacados/docs/PNAIN_2013_2016_EN.pdf
- ^{xv} Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's 2014 stability programme {SWD(2014) 410 final}, Brussels, 2.6.2014 COM(2014) 410 final, page 6.
- ^{xvi} La evaluación del impacto de las políticas de Inclusión Activa y del Sistema de Rentas Mínimas es todavía muy limitada, en parte debido a su naturaleza altamente descentralizada. La información fragmentaria, la inexistencia de instrumentos de evaluación, y el condicionamiento administrativo e institucional limitan las evaluaciones.
- ^{xvii} Riba, Clara, Ballart, Xavier and Blasco, Jaume (2011), "Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants", REIS 133, January-March, pp. 43-58
- ^{xviii} CARITAS ESPAÑOLA (2013), La fragilidad de la renta mínima de inserción. Su debilidad se incrementa durante la crisis. www.caritas.es/publicaciones_download.aspx?Id=4610&Diocesis
- ^{xix} UNICEF Comité Español (2014), Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España - Resumen ejecutivo. Madrid. Available in Spanish in http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/politicas_para_reducir_la_pobrea_infantil.pdf
- ^{xx} COMISIONES OBRERAS (2014), Propuesta de un sistema de rentas mínimas garantizadas en España.
- ^{xxi} http://www.referencebudgets.eu/budgets/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=38