

MODELO DE RENTA SOCIAL BÁSICA EN ARAGÓN

DOCUMENTO PARA EL DEBATE

Septiembre de 2015

ÍNDICE

ANTECEDENTES.-.....	3
CARACTERÍSTICAS.-	6
MODALIDADES PREVISTAS.-	8
Un ingreso básico con dos modalidades.....	8
APUNTES SOBRE PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS.-	10
LA INCLUSIÓN SOCIAL: COMPLEMENTO IMPRESCINDIBLE DE LA RENTA BÁSICA.-	12
Los módulos para la inclusión	13
EVALUACIÓN.-.....	14

ANTECEDENTES.-

El artículo 23.1 del Estatuto de autonomía de Aragón establece que “Los poderes públicos promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley.”

Esta voluntad es recogida en la Ley 5/2009 de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón, que establece en su artículo 37.2.f que la Renta Básica Social deberá ser una de las prestaciones que deben integrar el Catálogo de Prestaciones de los Servicios Sociales aragoneses.

En la actual situación de crisis económica y con un importante deterioro de las condiciones de vida, especialmente las sociales y económicas de cientos de familias aragonesas, exige la actuación de los poderes públicos y un desarrollo inmediato del Catálogo de Prestaciones en materia de Servicios Sociales, toda vez que la atención de las necesidades básicas constituye uno de los ámbitos fundamentales de actuación del Sistema Público de Servicios Sociales.

El Ingreso Aragonés de Inserción, regulado por la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, que nació como programa social orientado a la normalización e integración de aquellas personas que se encuentran en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación, está claramente superado por la realidad económica y técnica de intervención social.

La coyuntura actual es muy diferente a la de la aprobación de la ley del IAI, y las políticas sociales han de hacer frente a situaciones de riesgo y procesos de empobrecimiento que afectan a sectores cada vez más amplios de la sociedad, en los que la pobreza o carencia de rentas no van necesariamente unidas a situaciones de exclusión. De ahí que el modelo de IAI no ofrece respuesta a las necesidades de una población vulnerable, imponiendo limitaciones y exigencias que dificultan su aplicación, ralentizan el cobro de las prestaciones y penalizan a personas en disposición y con motivación para reintegrarse en el empleo.

La crisis ha provocado una importante contracción del mercado laboral y una acelerada destrucción de puestos de trabajo que se ha traducido en un incremento sin precedentes del número de personas desempleadas. Esta situación, sostenida en el tiempo, ha provocado graves problemas a muchas familias aragonesas que ven como

la pérdida de empleo y, en muchos casos, la merma de la prestación económica por desempleo, les coloca en una situación de extrema precariedad, con un número creciente de personas en exclusión social o en riesgo de estarlo. La intensidad, la profundidad y la duración de esta crisis ha afectando, además, a muchas familias que nunca antes habían precisado recurrir a los sistemas de protección social, dándose incluso la paradoja de que familias donde al menos uno de sus miembros han mantenido un empleo, se encuentran en los límites o incluso por debajo de los umbrales de pobreza, dada la importante contracción de los salarios.

Aragón tiene una tasa de actividad levemente superior a la española, pero sin embargo se ha venido destruyendo empleo a mayor velocidad. Tenemos menos paro en Aragón, pero ha venido creciendo mucho más rápidamente. El paro juvenil en Aragón, a pesar de ser menor que en la media del estado, su diferencial favorable se ha venido reduciendo progresivamente. En los últimos años, los hogares con carencias materiales severas han crecido significativamente. Como consecuencia final, aunque todavía estemos algo mejor que la media, la desigualdad y el riesgo de pobreza y exclusión social han estado creciendo el doble de rápido en Aragón que en España.

La previsible recuperación económica tiene que venir acompañada de una recuperación social si no queremos que estas personas corran el riesgo de *quedar atrás*. El carácter cada vez más precario y volátil de muchos empleos disponibles en el mercado de trabajo obliga a adoptar medidas para proteger a muchos trabajadores/as frente a situaciones de vulnerabilidad creciente. Tener un empleo ha dejado de ser garantía de disponer de los ingresos suficientes para sostener adecuadamente una familia, y de tener ingresos estables que para afrontar gastos básicos sin un horizonte de angustia e incertidumbre.

Puede decirse que el origen de la mayor parte de los problemas de pobreza y de ausencia de bienestar se asocian a la falta de empleo, manifestada no sólo en las altas tasas de inestabilidad laboral sino también en la existencia de un núcleo importante de trabajadores con bajos salarios.

En este marco de crisis es más necesario que nunca concretar el acceso a un nuevo derecho básico, subjetivo y de ciudadanía, que garantice a la vez una cuantía económica mínima con la que las personas con carencia de patrimonio e ingresos suficientes puedan cubrir sus necesidades y la puesta en marcha de servicios técnicos y profesionales que acompañen y apoyen la integración social de las personas que así lo precisen.

Estas medidas representan una importante inversión en prevención de problemas sociales mucho más graves y difíciles de resolver buscando paliar las situaciones de

pobreza coyuntural e impidiendo que estas puedan derivar en situaciones crónicas de exclusión social, mucho más costosas de erradicar en el tiempo, en recursos económicos y esfuerzos técnicos.

De esta manera es necesario implantar un modelo que, considerando el empleo como la mejor vía de inclusión, haga atractiva la incorporación al mercado laboral, en cumplimiento, por otra parte, de las directrices que en materia de cohesión social y acceso al mercado de trabajo se derivan de la Estrategia Europea de Empleo.

Además se deberá concretar, favorecer y articular el desarrollo de los servicios especializados orientados a la inclusión social y la coordinación de los diferentes agentes que intervienen en este campo, caracterizado, más si cabe que otros ámbitos del bienestar social, por la dispersión y la diversidad.

Para todo ello la Ley de Servicios Sociales de Aragón y el Catálogo que la desarrolla prevé en su artículo 36 los servicios para el apoyo a la inclusión social. Esta prestación viene definida como servicio en el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en consecuencia requiere de desarrollo normativo urgente que favorezca la inclusión social y laboral de las personas en riesgos de exclusión.

El Gobierno de Aragón tiene la obligación de proteger a esas personas, aportándoles oportunidades de mejora social que puedan fundamentar expectativas de recuperar las condiciones de vida y opciones vitales que en algún momento puedan haber perdido o volver a perder en el futuro. La acción pública debe ofrecer a las personas que ven como situaciones de crisis las apartan de los cauces que habían imaginado para su vida o la de sus hijos/as, oportunidades para restablecer los parámetros de normalidad que permitan el ejercicio pleno de sus derechos de ciudadanía.

Estos son los motivos por los que resulta imprescindible y urgente un cambio radical de modelo.

CARACTERÍSTICAS.-

El modelo de Renta Básica que propone el Gobierno de Aragón es substancialmente distinto al IAI actualmente vigente, y parte de las siguientes características:

- **Derecho subjetivo:** considerar esta Renta Básica como un derecho subjetivo vinculado a la carencia de rentas suficiente.
- **Dar respuesta a realidades diferentes:** no vincular el derecho exclusivamente a situaciones de exclusión, sino también, de manera preventiva y prioritaria, a personas y familias empobrecidas, pero que no experimentan necesariamente exclusión social (aunque de mantenerse su situación económica actual el riesgo de sufrir exclusión en el futuro se incrementaría).
- **La inclusión social como derecho:** Considerar los procesos de inclusión social no como una obligación sino como un derecho.
- **Apoyos efectivos para la inclusión social:** Incorporar complementariamente mecanismos efectivos de apoyo para la búsqueda de empleo o para la inclusión social.
- **Favorecer el empleo** y no penalizar el esfuerzo, especialmente de quienes sólo acceden a un empleo precario o a tiempo parcial que no garantiza un nivel de renta para la cobertura adecuada de sus necesidades personales y familiares.
- **Prestar especial atención a prevenir y erradicar la pobreza infantil** responsable de heridas que no cicatrizan fácilmente y condicionan las oportunidades de los individuos en etapas más avanzadas de su vida.
- **Gestión ágil**, mediante la comprobación de requisitos objetivable y simplificada en coordinación con otros Departamentos y Administraciones, y establecimiento de controles a posteriori que evite retrasar innecesariamente los procesos de concesión.
- **Participación:** Se promoverá y fomentará la participación en los procesos de inclusión social/laboral de las entidades sociales sin ánimo de lucro para que actúen como agentes colaboradores.
- **Diferenciar los procesos administrativos de la intervención técnica:** desvinculando el apoyo a la inclusión por parte de técnicos de intervención

social, de la comprobación y control de requisitos que deben llevar a cabo las estructuras administrativas.

- **Complementariedad con otros Departamentos que gestionen ayudas para personas y familias por su carencia o insuficiencia de rentas**, especialmente en materia de vivienda y becas de comedor escolar, para evitar repetir procesos de solicitud, facilitando así el acceso a estas ayudas por parte de sus potenciales beneficiarios y reduciendo la consiguiente gestión administrativa en la concesión y control de requisitos y su posterior seguimiento.

A partir de estas características el modelo de Renta Básica en Aragón regulará **dos derechos**:

- a un **ingreso básico** y
- a la **inclusión social**

MODALIDADES PREVISTAS.-

Un ingreso básico con dos modalidades

El Ingreso Básico sustituiría las actuales prestaciones del IAI (Ingreso Aragonés de Inserción) y de la AIF (Ayuda de Integración Familiar) y tendrá **dos modalidades**:

▪ **COMPLEMENTO DE INGRESOS para las unidades de convivencia que aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo cuenten con un nivel mensual de recursos computables inferior al importe de la Renta Básica que se establezca.**

- Vinculado al cumplimiento de requisitos relacionados con el acceso al empleo en línea de los que se tienen que cumplir para percibir las prestaciones y subsidios por desempleo, y que serán establecidos en colaboración con el Sistema de Empleo.
- Se eximiría de la actual obligación de firma de acuerdos de inserción social del IAI.
- La cuantía de este complemento debería variar para igualar el nivel de ingresos de la unidad de convivencia (no del individuo) a una Renta básica establecida en umbrales diferentes según el número de miembros del hogar.

▪ **INGRESO MÍNIMO para unidades de convivencia en situación de riesgo y/o exclusión social, que no dispongan de recursos suficientes para atender sus necesidades básicas y carezcan de rentas procedentes de ingresos del trabajo.**

- Se podría complementar hasta una cuantía ligeramente inferior a la de la anterior modalidad siempre que se cumpla voluntariamente un proceso de inclusión social establecido en un contrato de inserción.
- La novedad del modelo que se propone consiste en garantizar un mínimo vital incondicional (aunque sujeto a comprobación de medios), como derecho subjetivo. Este mínimo vital podría complementarse a través de la participación en procesos de inclusión establecidos en un contrato de inserción hasta alcanzar determinados umbrales (variables según composición de la unidad de convivencia) que puedan acercarse (sin llegar a igualar por completo) a rentas que puedan obtenerse mediante los complementos de ingresos.
- La condición de acceso a este Ingreso es tener ingresos mensuales inferiores a determinados umbrales de renta (modulados en función de la composición del hogar) en el año anterior y carecer de patrimonio. Para la determinación

de los recursos mensuales disponibles de esa unidad de convivencia se tendrán en cuenta los recursos de todas las personas miembros. Computarán como ingreso todas las ayudas o prestaciones que reciban y que no estén exentas.

- Este Ingreso Mínimo tendría dos fórmulas, de las que se derivarían, a su vez, cuantías diferentes, para garantizar que la participación en un proceso de inclusión se conciba como un derecho, no una obligación¹.
 - o Una renta vital para las personas y unidades convivenciales que decidan no participar en un proceso de inclusión
 - o Una renta de inclusión con ingresos superiores escalonados para unidades convivenciales que sí decidan participar
- Para incentivar la participación en los procesos de inclusión, las diferencias de ingresos entre una y otra modalidad deberían ser notables, sin lesionar derechos de algunos miembros del hogar que no puedan participar en el proceso de inclusión (y no tomen la decisión) aunque quisieran (como niños o discapacitados). En ese sentido, podría mantenerse brechas de ingreso más grandes en hogares unipersonales que en unidades convivenciales donde hay niños o discapacitados.
- Las personas que participando en procesos de inclusión rechazaran empleos ajustados a sus competencias y disponibilidades, que pudieran serles ofrecidos por las oficinas de empleo, perderían su derecho a la renta de inclusión, pudiendo acceder únicamente a la renta vital.
- Las personas que participando en un proceso de inclusión encuentren un empleo podrán ver complementados la prestación hasta alcanzar umbrales que se sitúen por encima de la que tendrían como perceptores de la modalidad que no requiere la participación en un proceso de inclusión.

¹ Una posibilidad es que la renta vital incondicional sea concebida como un derecho transitorio, de modo que la persona que opte a ella deba participar en un proceso de inclusión al cabo de un tiempo si quiere preservar sus ingresos. Del mismo modo para participar en los contratos de inserción se garantizará que se pueda acceder no únicamente desde la percepción de esta prestación económica.

APUNTES SOBRE PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS.-

Unidad de Convivencia

- Personas que viven solas en una vivienda o alojamiento sin relación matrimonial o permanente análoga.
- Dos o más personas que viven juntas en una misma vivienda o alojamiento con relación matrimonial u otra análoga, adopción, consanguinidad o afinidad o acogimiento.
- Posibilidad de considerar la existencia de dos o más unidades de convivencia en un mismo domicilio, con o sin relación de parentesco.
- Se tendrá una consideración especial, a efectos de la Renta Básica, las mujeres víctimas de violencia de género.

Vivienda o alojamiento

- Todo marco físico utilizado de forma habitual como residencia independiente por una o más personas o en residencia colectiva.
Las personas sin hogar tendrían un tratamiento específico teniendo en cuenta esta situación.

Residencia y empadronamiento

- Los/as titulares de las prestaciones deberán estar empadronados/as y tener residencia efectiva en un municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón con un año de antelación a la solicitud o 5 años continuados durante los 10 anteriores.

Determinación del nivel de recursos

- Renta mensual inferior a la Renta Básica Social en cada una de sus modalidades.
- Se computará el conjunto de los recursos de todos los miembros de la unidad de convivencia.
- Se computarán rendimientos procedentes del trabajo por cuenta ajena o propia, el patrimonio, las pensiones o los ingresos procedentes por cualquier otro título.

Vivienda

- No disponer de ningún bien inmueble, excepto la vivienda habitual.

Edad

- Ser mayor de 18 y menor de 65 años.
- Menores de 18 años emancipados o que tengan menores a su cargo.

Limite temporal

- Se limitará a dos años la prestación en cualquiera de sus modalidades, con la posibilidad de sucesivas prorrogas bienales si se mantienen las causas que motivaron la concesión.

Extinción de la prestación

- Fallecimiento
- Finalización plazo de dos años
- Pérdida definitiva de alguno de los requisitos
- Renuncia
- Sanción por incumplimiento obligaciones

LA INCLUSIÓN SOCIAL: COMPLEMENTO IMPRESCINDIBLE DE LA RENTA BÁSICA.-

En el modelo que se propone de Renta Básica la inclusión social se convierte en un derecho y no en una obligación. Pero este derecho debe ser efectivo y como tal regulado y financiado por la Comunidad. Lo cual requiere, entre otras cosas:

- Identificar los procesos básicos de inserción social, mediante módulos operativos en el ámbito de los servicios sociales.
- Todos estos módulos estarán necesariamente vinculados al territorio, en el entorno de proximidad, porque es ahí donde se expresan los procesos de exclusión y donde se deben iniciar, así mismo, los procesos de inclusión social. De ahí la importancia de los servicios sociales comunitarios en su implantación.
- Se establecerán mecanismos para articular la colaboración entre la Administración autonómica y la local, ofreciendo a su vez participación a las entidades de la iniciativa social para establecer, vinculados al territorio, los mecanismos más adecuados para generar dinámicas comunitarias de inclusión social.
- Esos procesos de inclusión social y los módulos a través de los que se hagan operativo, concretarán las prestaciones establecidas en el Catálogo de Servicios Sociales.
- El establecimiento de cada uno de estos módulos irá acompañado de la consiguiente memoria económica y su financiación garantizada en los presupuestos de la Comunidad y, en su caso, de las entidades locales en las condiciones y porcentajes que se pudiera determinar.
- Así mismo, estarán sometidos en su financiación a la evaluación de los resultados para la consecución de los objetivos que se establezcan.
- Se deberá producir una reorientación de los recursos humanos, especialmente técnicos, desde tareas de carácter administrativo hacia la atención técnica y comunitaria de las personas en riesgo de exclusión.

Por el carácter dinámico de los procesos de inclusión social, y consiguientemente de los módulos a través de los cuales se deben operativizar, serán regulados con posterioridad, aunque sus referencias deben estar claras en la Ley, así como la obligación del Gobierno de la Comunidad de incluir estos procesos anualmente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad, asegurando en ella los fondos necesarios para los módulos que se establezcan y señalando el alcance de los mismos.

La definición de estos módulos, su puesta en marcha y su evaluación constituyen uno de los grandes retos para los servicios sociales en los próximos años, a partir de que se apruebe la norma ahora sometida a debate.

Los módulos para la inclusión

Se entiende que debería existir un módulo básico, el único que debería quedar establecido con carácter general, que se gestionaría desde las estructuras de los servicios sociales comunitarios y que podría tener como objetivos: el cumplimiento de las normas (por ejemplo, escolarización de menores, inexistencia de absentismo, vacunaciones...), la obligación de la tramitación de la documentación regularizada...

Este módulo básico podría ser complementado por otros que deberán ser determinados en una reflexión posterior y regulados de forma básica en la Ley y más pormenorizada en una norma de desarrollo legislativo, podrían tener contenidos relacionados con aspectos prelaborales, formativos y culturales, de participación comunitaria, etc.

EVALUACIÓN.-

Los estudios internacionales sobre estas cuestiones ponen de manifiesto que un porcentaje significativo de personas y hogares con derecho a ingresos no llegan a solicitar la prestación. El gobierno debe comprometerse para hacer un seguimiento y evaluación de las tasas de participación en el programa de rentas, y arbitrar todas medidas para extender la cobertura a colectivos que no ejercen su derecho a solicitar la prestación.

También debe comprometerse a hacer un seguimiento longitudinal de los participantes para evaluar los efectos de las distintas modalidades de prestación contempladas, y determinar en un plazo de cuatro años, la eficacia de las medidas introducidas (tanto las iniciativas de renta como los procesos de inclusión), con el ánimo de adoptar los ajustes y reformas convenientes. Para ello se dotará de las herramientas necesarias para realizar un análisis diagnóstico que garantice el máximo rigor, en colaboración con expertos y agentes sociales externos imparciales.