

INFORME SOBRE LAS EXPERIENCIAS Y LAS TENDENCIAS ACTUALES EN LA REFORMA DE LOS REGÍMENES DE RENTA MÍNIMA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

*Informe para el proyecto EaSI 2014-2020 (Eje de Progreso), realizado por la
Dirección General de Servicios a la Familia y a la Infancia de España*

Anne Van Lancker

Junio 2016



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

Investigación desarrollada en el marco del Proyecto Progress “Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” cofinanciado por la Comisión Europea, Agreement VS/2015/0180.

Las opiniones expresadas en esta investigación son las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.

Índice

Sumario.....	3
I. Comparación de los rendimientos de los Estados Miembros de la UE en relación con la efectividad y la eficiencia de sus RRM (Regímenes de Renta Mínima).....	5
1. Efectividad de las políticas sociales medidas por su capacidad para sacar a las personas de la pobreza o para reducir la pobreza.....	5
2. Adecuación de las garantías de la renta mínima para las personas con y sin empleo.....	7
3. Evaluación de la eficiencia y la efectividad de la asignación de recursos a través de procesos multidimensionales.....	10
II. Austria: Ejemplo de país con un nivel de gobernanza descentralizado.....	19
III. Simplificación de los sistemas de prestaciones y provisión integrada de servicios (puntos únicos de provisión de servicios).....	24
IV. Debates actuales sobre los Regímenes de Renta Mínima en la UE.....	29
4. Adecuación de la Renta Mínima: ¿Cuáles son las referencias?.....	29
1. Acerca de la utilización de Presupuestos de Referencia.....	31
2. ¿Cómo se valoran y se toman en consideración los gastos de vivienda?.....	34
3. Prestaciones complementarias.....	36
4. El papel de las prestaciones familiares en la provisión de una ayuda adecuada en materia de renta mínima.....	38
5. ¿Regímenes universales o específicos? Los sistemas de prestaciones a la infancia y la pobreza infantil.....	40
6. Cobertura e índice de utilización.....	48
7. Tendencias en las prioridades entre protección y activación.....	54

8. Efectos de la crisis sobre la protección social y la renta mínima.....	57
V. Conclusiones.....	58
Bibliografía.....	61
Anexo 1: Posibles ámbitos de articulación de los Regímenes de Renta Mínima en España.....	66
Anexo 2: Renta Neta derivada de la Ayuda Social.....	70
Anexo 3: Sistemas de protección social en la UE: Los acuerdos de financiación y la eficacia y la eficiencia de la asignación de recursos.....	71

Sumario

A partir de la descripción relativa a la situación de la propuesta de proyecto y de la evaluación de los RRM (Regímenes de Renta Mínima) en los informes nacionales y de las recomendaciones específicas para España, el presente informe analiza las experiencias y las tendencias actuales en los RRM con el fin de identificar las mejores prácticas en los RRM vigentes en otros países de la UE que puedan resultar valiosas para la reforma española.

En el primer capítulo se lleva a cabo un análisis de la efectividad y la eficiencia de los RRM en la lucha contra la pobreza, sobre la base de diferentes conjuntos de indicadores: la capacidad para sacar a las personas de la situación de pobreza y para reducir la pobreza (que constituye definitivamente el mejor indicador de la adecuación de la ayuda en materia de renta mínima), la capacidad de garantizar una ayuda apropiada en materia de renta mínima tanto para las familias que trabajan como para las familias en situación de desempleo, la combinación de la reducción de la pobreza y la promoción del empleo, y la efectividad y la eficiencia basadas en un conjunto multidimensional de indicadores. Aunque no es posible identificar un único tipo de RRM que presente el mejor rendimiento, las investigaciones actuales indican que los RRM de Irlanda, Dinamarca, Holanda y Reino Unido destacan en todas las evaluaciones.

El segundo capítulo examina con más detalle el diseño del RRM en Austria, puesto que se trata de un país en el que la competencia de la provisión de la renta mínima se establece a nivel regional, pero en el que existe un acuerdo entre el nivel nacional y las provincias federales que ha establecido unos criterios mínimos comunes para todos los RRM, lo que ha favorecido una mejor racionalización y una mejor coordinación de los regímenes regionales en todo el país.

El tercer capítulo analiza algunos ejemplos de simplificación de los sistemas de prestaciones y de la provisión integrada de servicios en los países UE. Holanda lleva a cabo una buena práctica sobre cómo se pueden simplificar los sistemas de prestaciones para proporcionar cobertura a la mayoría de personas con dificultades con el fin de reinsertar a dichas personas en el mercado laboral. Austria, Finlandia, Noruega e Irlanda han desarrollado experiencias con puntos únicos de provisión de servicios que pueden servir de buenas prácticas para España.

En el cuarto capítulo se realiza un seguimiento de los diferentes debates políticos que pueden resultar relevantes para la situación española. Asimismo proporciona información sobre la forma en la que se determinan los niveles de la Renta Mínima (RM) en otros Estados Miembros y sobre la posible utilización de los presupuestos de referencia como una herramienta prometedora. Este capítulo también ilustra cuáles son las prestaciones adicionales –sobre todo las relativas a la vivienda y la energía– que se pueden combinar con la renta mínima en diversos Estados Miembros, y especifica cómo se valoran y se toman en consideración los gastos de vivienda. Una sección independiente aclara la combinación de la renta mínima con la renta derivada del empleo, en la que el RSA de Francia constituye un caso interesante. Se pone asimismo un énfasis especial en el papel y el diseño de las prestaciones familiares y a la infancia, que tienen una importancia clave como una ayuda de ingresos complementarios para luchar contra la pobreza (infantil). Los resultados de las investigaciones muestran que los sistemas con un objetivo de cobertura universal proporcionan los mejores resultados, siempre que las prestaciones a la infancia se combinen con una renta mínima digna. Una sección sobre cobertura e implantación identifica las posibles medidas de mejora: la eliminación de los requisitos, en especial los asociados a la residencia, y la garantía del acceso como un derecho individual, asegurando unos criterios de concesión de derechos sencillos y transparentes, pueden mejorar de manera significativa la cobertura y la implantación de las prestaciones en España. Por último se realizan algunos

comentarios acerca de los efectos de las medidas asociadas a la crisis sobre la protección social y la renta mínima, reflejando que los países que han adoptado medidas expansionistas con respecto a las prestaciones de desempleo no sólo han protegido a las personas frente a la pérdida de ingresos sino que también han conseguido que sus economías sean más resilientes a los efectos de la crisis.

El informe formula sus conclusiones finales sobre la cuestión clave en relación con la renta mínima que pueden resultar valiosas para España, y que se reseñan brevemente en este sumario.

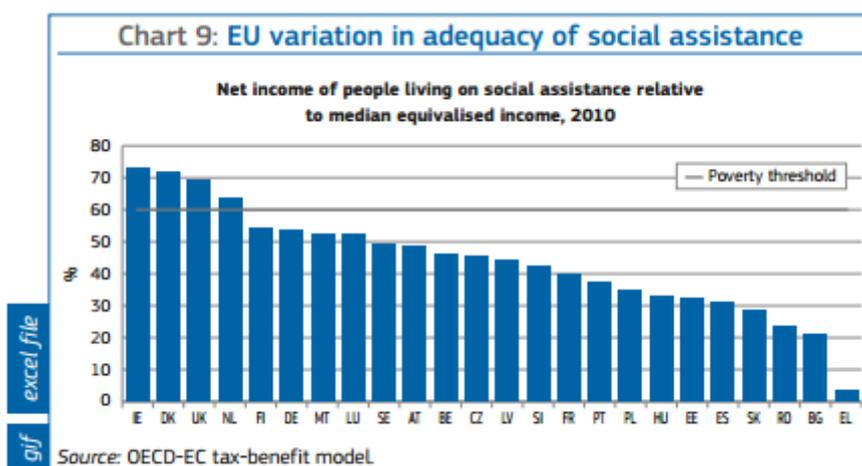
I. Comparación de los rendimientos de los Estados Miembros de la UE en relación con la efectividad y la eficiencia de sus Regímenes de Renta Mínima (RRM)

En este capítulo se evaluarán los rendimientos de los países en relación con la lucha contra la pobreza, utilizando tres diferentes conjuntos de criterios: (1) la capacidad de los países para sacar a las personas de la pobreza y para reducir la pobreza, (2) su capacidad para asegurar la adecuación de la renta mínima para las personas con y sin actividad laboral, y (3) su efectividad y su eficacia sobre la base de un proceso multidimensional.

1. Efectividad de las políticas sociales medidas por su capacidad para sacar a las personas de la pobreza o para reducir la pobreza

Se puede medir la adecuación de la asistencia social en función de la **renta neta** de las personas que reciben asistencia social **en relación con el umbral de pobreza** (Gráfico 9)¹. Los países difieren sustancialmente en términos de las redes mínimas de seguridad que proporcionan a las familias en situación de desempleo, incluso en relación con el umbral de riesgo de pobreza, que depende de los niveles de vida de cada país. Únicamente unos pocos países (**IE, DK, UK y NL**) proporcionan a los hogares una renta mínima y unas prestaciones asociadas (por ejemplo, vivienda) que resultan suficientes para hacer que se encuentren próximos, o por encima, del umbral del 60% de la renta media, y este hecho sólo es cierto para algunos tipos de familias².

GRÁFICO 9: Variación UE en la adecuación de la asistencia social



Fuente: European Commission, Employment and Social Developments 2013

La **capacidad de las transferencias sociales para reducir la pobreza** global refleja de muchas maneras la adecuación de las prestaciones y ofrece otro elemento a la hora de comprender el vínculo entre unos sistemas de protección social efectivos y la provisión de ayuda a las familias más allá del mercado laboral. En países con unos porcentajes reducidos de riesgo de pobreza para las familias sin (casi) empleo, la efectividad de las transferencias sociales es muy alta –IE, NL, AT, LU, UK– (Figura 59), pero éste no es siempre el caso. Por ejemplo, países como MT, BE y SE presentan un impacto relativamente alto de reducción de

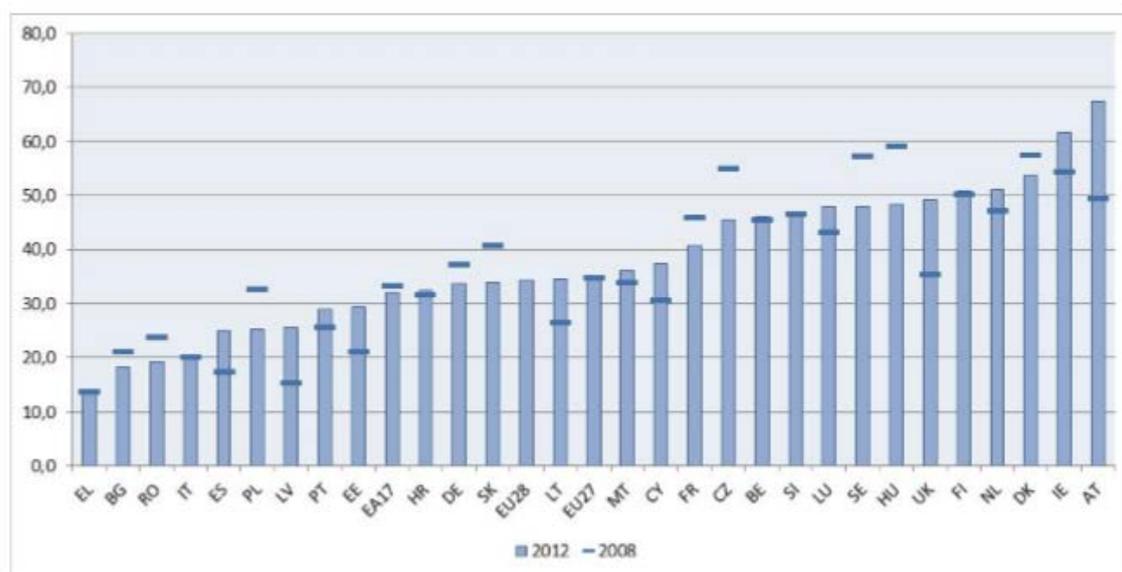
¹ Todos los gráficos, esquemas y tablas del presente informe se han copiado de otros informes.

² European Commission, Employment and Social Developments 2013, p.134

la pobreza derivado de las transferencias sociales pero con un riesgo de pobreza bastante elevado para las familias sin (casi) empleo.

FIGURA 59: Impacto de las transferencias sociales (con exclusión de las pensiones sobre la reducción de la pobreza, en %, 2012

Figure 59. Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction, in %, 2012



Source: Eurostat (EU-SILC);

Note: 2011 data has been used for IE; provisional data for BE

Fuente: Informe Anual SPC 2013, p. 105

El informe de la Red Europea de Política Social –REPS– (“European Social Policy Network” - ESPN)³ analiza asimismo la efectividad de los RRM (Regímenes de Renta Mínima) mediante el examen de su impacto sobre la **reducción de la pobreza**. Se observa que, puesto que la mayoría de los regímenes RM caen muy por debajo del Umbral de Riesgo de Pobreza (“At-risk-of-poverty threshold” – índice AROP) en la mayor parte de los países, únicamente la provisión de la Renta Mínima (RM) de unos pocos países (**IE, NL, UK**) ha sido evaluada como capaz de generar un impacto importante sobre la reducción del número de personas en riesgo de pobreza⁴.

Frazer y Marlier dividieron los regímenes RM englobados en el presente informe en cinco tipos principales (aunque las fronteras entre estas categorías son bastante fluidas): a) los regímenes sencillos y globales abiertos a todos con medios insuficientes para mantenerse; (b) los regímenes sencillos y no categóricos pero con una cobertura y una concesión de derechos bastante restrictivas; c) los regímenes generales de último recurso con prestaciones categóricas adicionales que proporcionan cobertura a la mayoría de las personas que necesitan asistencia; d) las redes complejas de regímenes diferentes, con frecuencia categóricos y en ocasiones superpuestos que proporcionan cobertura a la mayoría de las personas que necesitan asistencia; y e) los regímenes muy limitados, parciales o

³ Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, Enero 2015, p. 26-27

⁴ Ver Anexo 2

fragmentados que se encuentran restringidos a categorías limitadas de personas y que son incapaces de proporcionar cobertura a muchas de las personas que necesitan asistencia.

El informe no observa ningún modelo definido claro sobre cuáles son los tipos de RRM que generan un mayor impacto sobre el índice AROP, ni sobre los tipos de RRM que generan un impacto muy limitado. No obstante se observa que los RRM generan con mayor frecuencia un impacto importante sobre la reducción de la **profundidad de la pobreza**. En algunos países el impacto es importante (AT, BE, CY, IE, LU, PT y UK). De nuevo el informe no observa ninguna relación con respecto al tipo de RRM que genera un mayor impacto en la reducción de la profundidad de la pobreza.

Las razones identificadas en el presente informe para el impacto limitado sobre la reducción de la pobreza son las siguientes:

- Los niveles de prestaciones son inferiores al índice AROP (un hecho en la mayoría de los países), pero también por debajo de la línea absoluta de pobreza del 40% de la renta media (por ejemplo, EE, EL, FR, RO).
- Los niveles de prestaciones son considerablemente inferiores al salario mínimo neto (por ejemplo, AT, HU).
- Los niveles de prestaciones son incapaces de tomar en consideración de manera suficiente los gastos de vivienda (por ejemplo, CZ).
- Elevados niveles de no utilización (por ejemplo, DE).
- Escaso porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a prestaciones RM (por ejemplo, BG).

2. Adecuación de las garantías de la renta mínima para las personas con y sin empleo

Los salarios mínimos actúan como un “techo de cristal” en materia de asistencia social. Por lo tanto, con el fin de reducir la pobreza de manera efectiva los Estados Miembros deben luchar contra las trampas del desempleo y aumentar los paquetes de renta mínima, tanto para las familias con empleo como sin empleo. En su artículo sobre los objetivos de política social de la Unión Europea (UE) dentro del marco del Semestre Europeo, **Cantillon et al**⁵ comparan los rendimientos de los diferentes Estados Miembros de la UE en relación con la adecuación de sus garantías de renta mínima para las familias sin empleo y para las familias monoparentales con empleo. Con este fin, los autores han reunido una serie de indicadores sociales sobre el nivel de la ayuda social neta y sobre los salarios mínimos brutos y netos, en comparación con un umbral de pobreza del 60% de la renta media, el esfuerzo del bruto con respecto al neto para los salarios mínimos y la relación entre la asistencia social neta y la renta neta a nivel del salario mínimo, mostrando de este modo cuál es el incentivo de incorporación a la actividad laboral para los beneficiarios de la renta mínima

Sobre la base de la combinación de estos indicadores, los autores distinguen entre **tres tipos de países** en relación con su rendimiento: un grupo de países de **nivel alto** en los que la protección de la renta neta para las familias monoparentales con y sin empleo se encuentra por encima del umbral de riesgo de pobreza (**IE y DK, únicamente**); un grupo de **nivel medio** en el que el paquete garantizado de renta mínima neta para las familias monoparentales con empleo se encuentra por encima del umbral de pobreza, pero donde la protección de la renta de ayuda social es inadecuada (**UK, CZ, PL, NL, DE y FI**); y un grupo de países de

⁵ Cantillon, B., Marchal, S. & Luigjes, C., Decent incomes for the poor: which role for Europe? ImProVE Working Paper No. 15/20, Noviembre 2015

nivel bajo en que los paquetes de renta mínima para personas con y sin empleo son inadecuados (todos los demás).

Dentro de estos grupos de países existen diferencias significativas con respecto a las **trayectorias**.

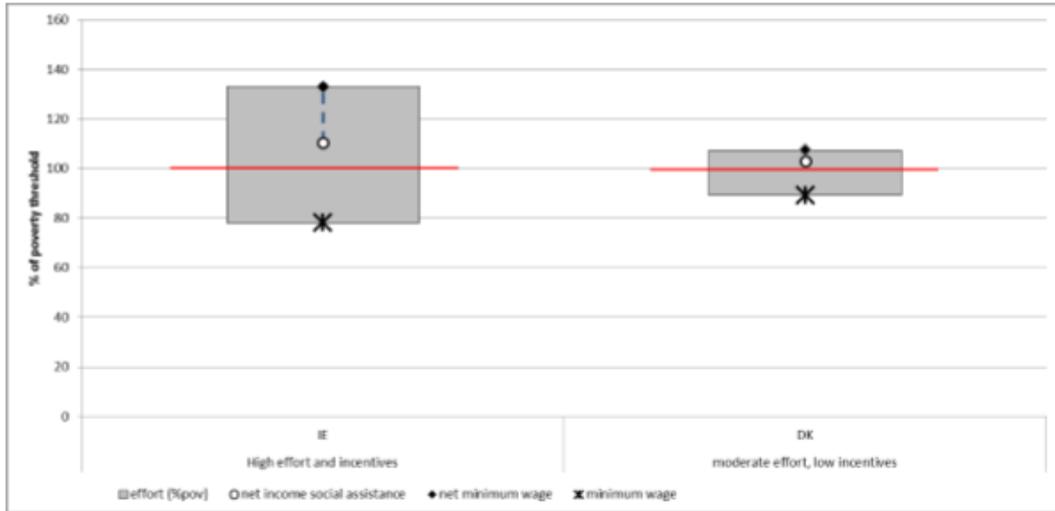
En los países de nivel alto y medio, existe un país, **Irlanda**, con unos salarios mínimos relativamente elevados, unas rentas adecuadas para las familias con empleo y sin empleo. Empezando con unos salarios mínimos mucho más bajos, Reino Unido y República Checa combinan asimismo unos elevados esfuerzos del bruto con respecto al neto con unos incentivos fiscales significativos, pero sólo consiguen unas rentas adecuadas para las familias con empleo.

En Polonia, se ha realizado un esfuerzo sustancial que amplía el efecto de un alto salario mínimo bruto hasta conseguir una renta neta disponible adecuada para las personas con empleo, pero esto se combina con unas muy reducidas prestaciones de asistencia social, lo que genera unos incentivos financieros muy elevados.

Otros países situados en los grupos de nivel alto y medio combinan unos salarios mínimos brutos elevados, unos esfuerzos moderados, unas rentas adecuadas para las familias con empleo y unos incentivos laborales limitados, lo que genera una base social relativamente elevada: ésta es la estrategia desarrollada por **Dinamarca**. Se pueden observar variaciones de este tipo en Holanda, Alemania y Finlandia, en los que los salarios mínimos en cierta medida más bajos se amplían hasta situarse por encima de los umbrales de pobreza a través de unos modestos esfuerzos del bruto con respecto al neto. Las prestaciones de asistencia social inadecuadas dejan espacio a algunos incentivos financieros modestos.

Figure 4. Balance of minimum income protection packages, relative to at-risk-of-poverty threshold, lone parent with 2 children, 2012

Panel A. High road: Adequate minimum income protection packages in- and out-of-work



Panel B. Middle road: adequate minimum income package for a working lone parent family, inadequate out-of-work protection

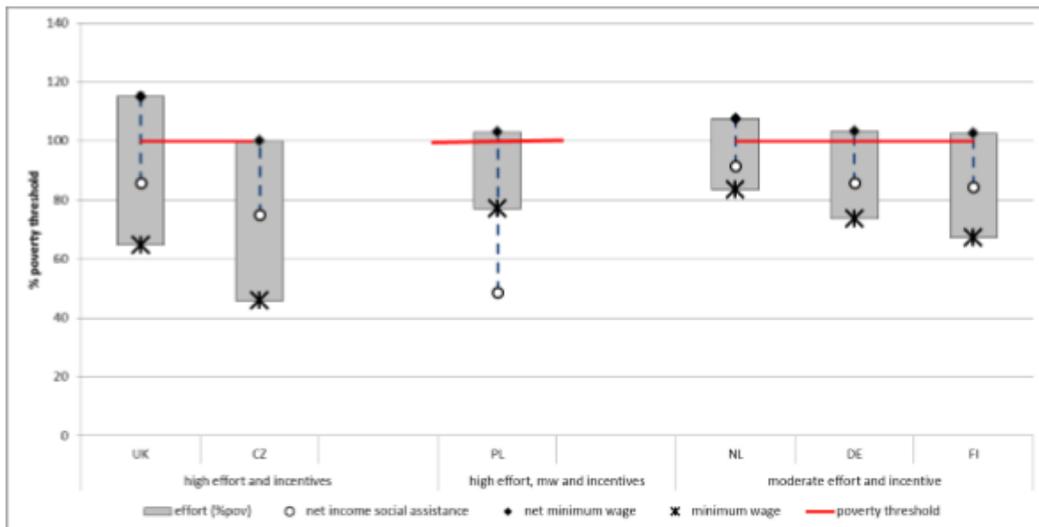


FIGURA 4: Equilibrio entre los paquetes de protección de renta mínima, relativos al umbral de riesgo de pobreza, familias monoparentales con 2 hijos, 2012

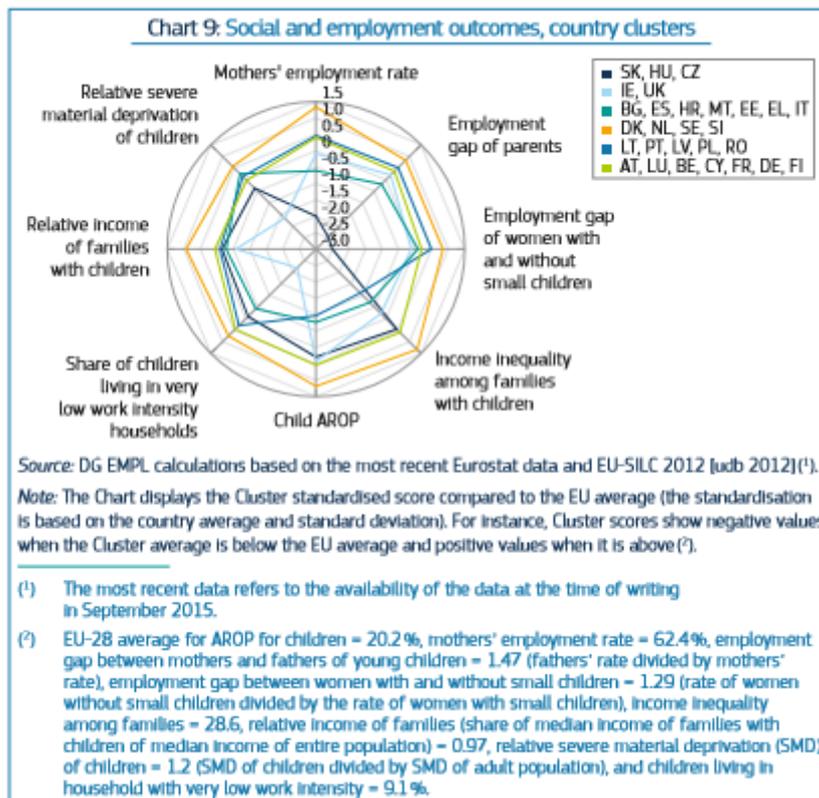
Fuente: Cantillon, B., Marchal, S. & Luigjes, C., Decent incomes for the poor: which role for Europe?

Sobre la base de un análisis de racimo que utiliza la información sobre los principales resultados sociales y de empleo referidos a las familias, **Olivier Bontout, Virginia Maestri y Maria Vaalavuo**⁶ han identificado algunos grupos de Estados Miembros en relación con sus **rendimientos en materia de reducción de la pobreza y de promoción del empleo**. Su análisis se basa en los porcentajes de empleo de las madres, las diferencias de empleo entre los padres, las diferencias de empleo entre las madres y las mujeres sin hijos, los niños en

⁶ Olivier Bontout, Virginia Maestri y Maria Vaalavuo, Efficiency and effectiveness of social protection systems, in Employment and social developments in Europe, 2015, Parte 3 capítulo 2, p.286

situación de riesgo de pobreza (índice AROP), el porcentaje de niños que viven en hogares con muy poca actividad laboral, la privación material grave y relativa de los niños (en comparación con los adultos), la renta relativa de las familias con hijos (en comparación con la población total), y la desigualdad de renta entre las familias con hijos (ver el Gráfico 9 que aparece a continuación). Los autores han observado que los mejores resultados en términos tanto de riesgo reducido de pobreza como de empleo absoluto se encuentran en **Suecia, Dinamarca, Holanda y Eslovenia**. Austria, Luxemburgo, Chipre, Francia, Bélgica, Alemania y Finlandia han conseguido asimismo buenos resultados, pero con más frecuencia se caracterizan por una menor participación de las madres en el mercado laboral.

GRÁFICO 9: Resultados sociales y de empleo, análisis de racimo por países



Fuente: Olivier Bontout, Virginia Maestri and Maria Vaalavuo, *Efficiency and effectiveness of social protection systems*

3. Evaluación de la eficiencia y la efectividad de la asignación de recursos a través de procesos multidimensionales

El **informe conjunto**⁷, elaborado por el **Comité de Protección Social –CPS-** (“Social Protection Committee - SPC) y los **Servicios de la Comisión Europea** en 2015, analiza los sistemas de protección social en la UE en relación con la efectividad y la eficiencia de la asignación de recursos. De las cinco funciones objeto de investigación sobre estas cuestiones, el **gasto en exclusión social y vivienda** es el más relevante a los efectos de este documento, aunque también se hace referencia a los **gastos relativos a las familias y la infancia**, teniendo en

⁷ Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and Effectiveness and Efficiency of Resources Allocation, Report joint prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services, 2015

cuenta las preocupaciones específicas a las que deben hacer frente el sistema de protección social de España y en especial los RRM.

El informe define a las **políticas efectivas** como aquéllas que alcanzan el resultado deseado. En relación con la lucha contra la pobreza y en línea con el Método Abierto de Coordinación social (MAC) ("Open Method of Coordination" - OMC), esto quiere decir aquellas políticas que generan un impacto decisivo sobre la erradicación de la pobreza. La estrategia Europa 2020 mide estos parámetros sobre la base de la meta de la reducción de la pobreza y de la exclusión social. La comparación entre el porcentaje de pobreza antes y después de las transferencias sociales resulta especialmente relevante en este caso.

Por ejemplo, con respecto a la pobreza infantil, el informe observa una importante correlación negativa con respecto al gasto en prestaciones familiares y a la infancia. No obstante, dicho análisis no recoge los propósitos múltiples de este tipo de gasto que pretende asimismo mejorar la capacidad de los padres para generar unos ingresos adecuados, lo que va más allá del enfoque dirigido a la reducción de la pobreza mediante transferencias directas.

Se mide la **eficiencia de las políticas** como el ratio entre resultados y aportaciones. Pero de nuevo el gasto social puede tener varios objetivos políticos y las prestaciones consideradas como aportación se encuentran relacionadas con más de un resultado específico.

El informe concluye que la complejidad de las políticas sociales impide el uso de un marco único para evaluar la efectividad y la eficiencia de las medidas políticas. La referenciación de las aportaciones y de los resultados clave, así como de los factores contextuales se considera más apropiada. El informe promueve la utilización de **gráficos correlacionados** con el fin de reflejar unos procesos complejos y multidimensionales. Por ejemplo, la pobreza infantil se reseña en los gráficos en función de diversos indicadores tales como las transferencias sociales, las disposiciones de atención a la infancia y la situación del mercado laboral, en especial, de las madres. Se utilizan como referencia las medias europeas, no para reflejar la situación óptima o deseable, sino para permitir la comparabilidad entre los países. En la medida en que la media UE no representa necesariamente un buen rendimiento, en las panorámicas nacionales se indica asimismo la media de los tres países con un mejor rendimiento. Los gráficos correlacionados no demuestran ninguna relación causal entre los indicadores, pero constituyen un punto de partida que ayuda a plantear las preguntas.

En el siguiente capítulo se documentarán **algunas mejores prácticas de países** en relación con las medidas políticas con un mejor rendimiento de acuerdo con un **doble criterio de resultado: la reducción de la pobreza** (población general e infancia) y la **capacidad de promoción del empleo**. Estos indicadores se contextualizarán con datos sobre el gasto social en diferentes ámbitos y con evaluaciones de los rendimientos de los países en términos de reducción de la pobreza, sobre la base de los informes nacionales de la Red Europea de Política Social (REPS).

Pero en primer lugar se describirá la situación de **España**⁸, utilizando dicho gráfico correlacionado.

El índice AROP en la población general (22,2% frente a 17%) así como la pobreza infantil (29,9% frente a 20,8%) en España son considerablemente más elevados que la media UE. El gasto total de los países como % del PIB se encuentra entre los más bajos de la UE (26,1% frente a 29%). Con sólo el 7,1% del PIB dedicado al gasto para las familias, España se encuentra muy por debajo de la media europea (10,4%). La reducción de la pobreza a través de transferencias sociales es muy baja en comparación con la media de la UE (25%

⁸ Ver Anexo 3

frente a 34,4%); lo mismo es cierto en materia de reducción de la pobreza infantil (18,8% frente a 34,4%). El coste de la vivienda como una carga excesiva para los pobres es asimismo más elevada que la media UE (48% frente a 39%); España gasta menos que la media UE en vivienda (0,2% frente a 0,6%). La población que vive en hogares sin empleo es ligeramente superior a la media de la UE (14,3% frente a 10,3%), pero el índice AROP para las personas sin empleo es comparable.

La panorámica nacional de **Dinamarca**⁹ muestra que el índice AROP y el ratio de privación material grave en la población general son mucho más reducidos en DK que en la media de la UE. DK es uno de los países con un mejor rendimiento en este ámbito. Con un gasto social como % del PIB considerablemente más elevado que la media UE y con un gasto en exclusión social como % del PIB que más que duplica la media UE, el país es capaz de reducir la pobreza tras realizar transferencias del 53,7% en comparación con el 34,4% de la media UE. Con un generoso importe total del gasto social y un gasto en familia que casi duplica la media UE, DK ha conseguido reducir la pobreza infantil en un 58,4% en comparación con el 34,4% de la media UE. Aunque Dinamarca gasta tres veces más que la media UE en políticas activas de mercado laboral y el 35% de las personas desempleadas realiza cursos de formación permanente (frente al 9% de la media UE), el país cuenta con un número ligeramente superior de personas que viven en hogares sin empleo en comparación con la media UE (11,3% frente a 10,3%). La tasa de desempleo de las madres es elevada (79,7% frente a 60,2%), pero la trampa del desempleo para personas solas es muy superior a la media UE (86,6% frente a 56,1%). No obstante, el índice AROP entre los desempleados es muy inferior a la media UE (26,7% frente a 46,9%). Resulta preocupante la sobrecarga derivada del porcentaje de los costes de vivienda para las personas con menos recursos (72,9% frente a 39% de la media UE), aunque el gasto en vivienda en Dinamarca es ligeramente superior al de la media UE (0,7% frente a 0,6%).

El **Informe REPS (Red Europea de Política Social) para Dinamarca**¹⁰ hace referencia al debate danés sobre la magnitud de las prestaciones RM, en el que se encuentra, por un lado, la adecuación de las prestaciones a la hora de permitir que los receptores y sus hijos participen en las actividades ordinarias de la vida, y por otro, la desincentivación de la actividad laboral, en especial, con respecto a las prestaciones que reciben de manera desproporcionada los jóvenes y las personas de ascendencia no danesa. El anterior Parlamento adoptó una línea de pobreza del 50% de la renta media, en la que se consideraría que las personas son pobres si se encuentran por debajo de esta línea durante tres años, pero el nuevo gobierno ha abolido esta línea de pobreza. Las prestaciones de renta mínima para 4 tipos de familias se encuentran muy por debajo del salario mínimo y de las prestaciones de desempleo, aunque se encuentran próximas en el caso de las parejas y de las personas solas con hijos.

El informe demuestra que el país ha puesto mucho énfasis en la activación: casi dos de cada tres personas que solicitan la RM se incorporan al proceso de activación. Pero los tipos fiscales efectivos marginales, que en Dinamarca se conocen como "Impuestos de Participación", son un problema importante a la hora de proporcionar incentivos laborales. El tipo fiscal de participación más elevado y, por lo tanto, la renta adicional más reducida para volver a la actividad laboral se produce en el caso de un solicitante RM cuya pareja recibe asimismo prestaciones RM. En resumen, el sistema RM de Dinamarca cuenta con mecanismos incorporados a nivel interno que benefician a las personas relativamente más favorecidas con respecto a las menos favorecidas.

⁹ Ver Anexo 3

¹⁰ Jon Kvist ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Denmark 2015

En el caso de **Irlanda**¹¹, la panorámica nacional muestra que el país presenta un gasto total casi igual que la media UE, pero la reducción de la pobreza gracias a las transferencias sociales es mucho más elevada (61,6% frente a 34,4%) que la media UE. El país gasta mucho más en prestaciones familiares en efectivo que la media UE (10,6% frente a 6,6%) pero menos en especie (1,8% frente a 3,8%). El país consigue mucho mejores resultados en términos de reducción de la pobreza infantil (65,2% frente a 34,4%). Sin embargo presenta el doble de población que vive en hogares sin empleo (24,4% frente a 10,3%) y la trampa de la inactividad para las personas solas es elevada (76,7% frente a 56,1%). Al mismo tiempo, el índice AROP para las personas desempleadas se encuentra significativamente por debajo de la media UE (31,8% frente a 46,9%).

El **Informe REPS para Irlanda**¹² cita una investigación realizada por Watson y Maitre (2013)¹³, sobre los resultados científicos disponibles a través de EU SILC, en la que se examina el papel de todas las transferencias sociales a la hora de aliviar la pobreza en Irlanda entre 2004 y 2011.

De acuerdo con el Informe anual CPS (Comité de Protección Social – “Social Protection Committee –SPC) 2013¹⁴, esta investigación aporta perspectivas importantes sobre el papel de las transferencias sociales en la redistribución de la renta y la reducción de la pobreza, utilizando los conceptos de efectividad en la reducción de la pobreza, de eficiencia en la reducción de la pobreza, y de potencial de reducción de la pobreza (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Las **transferencias sociales** engloban los ingresos derivados de pagos estatales con comprobación de recursos (por ejemplo, subsidios para demandantes de empleo, pensiones estatales no contributivas), de pagos estatales sin comprobación de recursos (por ejemplo, prestaciones a la infancia, prestaciones para demandantes de empleo, pensiones estatales contributivas), así como las pensiones profesionales y las pensiones extranjeras (por ejemplo, las procedentes de empleos en el sector público o privado).

Los **ingresos de mercado** proceden del empleo, del empleo como trabajador autónomo, los intereses y dividendos de ahorros e inversiones, y los ingresos derivados de propiedades.

La **diferencia de pobreza por ingresos de mercado** es la diferencia de los ingresos de mercado de la familia y el umbral de pobreza (a saber, los ingresos por debajo de los cuales la familia se consideraría como pobre).

El **potencial de reducción de la pobreza** es el gasto agregado en transferencias sociales expresado como un ratio con respecto a la diferencia de pobreza agregada por ingresos de mercado. > 1,0 de la cantidad gastada sería suficiente para resolver la brecha de pobreza por ingresos de mercado; < 1,0 no sería suficiente para resolver la brecha de pobreza por ingresos de mercado.

La **efectividad en la reducción de la pobreza** hace referencia a la medida en la que las transferencias sociales contribuyen a la reducción de la pobreza. Se puede medir en términos de reducción en el porcentaje de pobreza o de reducción de la brecha de pobreza por ingresos de mercado. El segundo valor de medición es mejor puesto que toma en consideración en qué medida los ingresos de las personas se encuentran por debajo del umbral de pobreza.

¹¹ Ver Anexo 3

¹² Mary Daly, ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Ireland 2015

¹³ Watson, D. and Maitre, B. (2013) Social Transfers and Poverty Alleviation in Ireland An Analysis of the Survey on Income and Living Conditions 2004 – 2011, Dublin: Department of Social Protection, available at: <http://www.socialinclusion.ie/documents/20131210SocialTransfersandPovertyAlleviationReport.pdf>

¹⁴Social situation in the EU, SPC annual report 2013, p.45-48.

La **eficiencia en la reducción de la pobreza** hace referencia a la proporción de las transferencias sociales que contribuye a reducir la brecha de pobreza por ingresos de mercado.

El informe subraya la necesidad de evaluar la ayuda en materia de renta en términos de estos tres conceptos pero también de otros objetivos políticos tales como, por ejemplo, la promoción de la inserción en el mercado laboral. En muchos casos será necesario equilibrar el objetivo de mejorar la eficiencia en la reducción de la pobreza con respecto a otros objetivos de la política. Una evaluación exacta de la efectividad y la eficiencia de la ayuda en materia de renta debería tener en cuenta asimismo el impacto a lo largo de las diferentes etapas del ciclo vital para los diferentes grupos y tipos de familias.

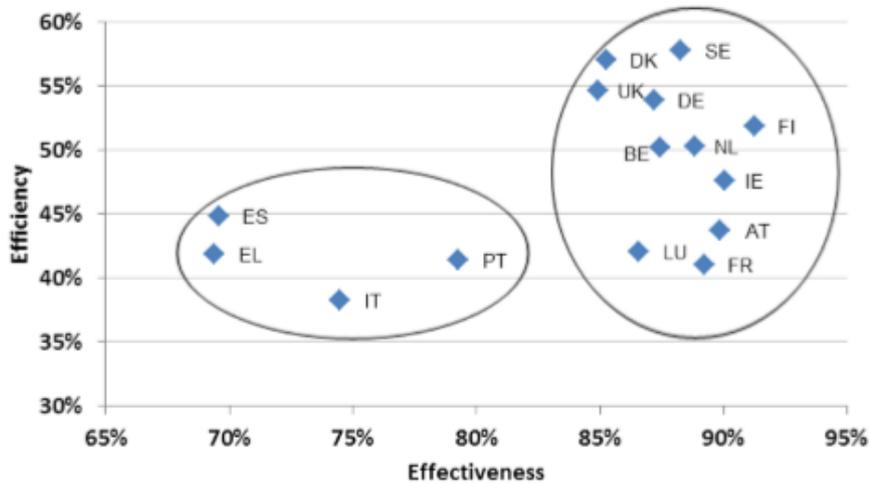
Los resultados mostraron que el período objeto de investigación estuvo marcado por una creciente importancia de los ingresos derivados de transferencias a las familias irlandesas, con unos cambios notables especialmente en los ingresos por transferencias como porcentaje de los ingresos sociales. El proceso causal que operaba en este caso presentaba dos aspectos: el incremento de los porcentajes de pago para transferencias sociales entre 2004 y 2009 y un cambio en el tipo de pago recibido (sobre todo a medida que se iniciaba la crisis económica). Esta investigación subraya de manera general la efectividad de las transferencias sociales en Irlanda, por derecho propio y en términos de mejora a lo largo del tiempo. El informe indica que las transferencias sociales redujeron el porcentaje de pobreza anterior a la transferencia en el 53% en 2004, alcanzando el 63% en 2007 y el 71% en 2011. El principal factor causal fue la creciente generosidad de los pagos por transferencias a lo largo del período estudiado, en especial las transferencias con comprobación de recursos. La mayor mejora porcentual (relativa) de la efectividad en la reducción de la pobreza desde 2004 fue en el ámbito de la infancia (mejora del 20%).

De acuerdo con el Informe CPS 2013 ("2013 SPC report"), la investigación irlandesa demuestra que, en comparación con los otros países de la UE15, las transferencias sociales en Irlanda se incrementaron desde un porcentaje relativamente inferior en 2005 (el segundo más bajo de la UE15) hasta un porcentaje relativamente superior en 2010 (el segundo más alto). Este hecho se debió parcialmente a la caída en los ingresos de mercado como resultado de la recesión, pero también se produjo un aumento real en el nivel de los pagos de transferencias sociales en Irlanda hasta 2009.

La Figura 26 del Informe CPS muestra la asociación entre la efectividad y la eficiencia en la reducción de la pobreza, tal y como se definen en la reciente investigación irlandesa, en todos los países de la UE15. En todos los países UE15, los niveles de efectividad y de eficiencia en la reducción de la pobreza tienden a estar positivamente asociados: países con un nivel más elevado de eficiencia tienden asimismo a presentar un nivel más elevado de efectividad.

El informe CPS concluye que este hecho sugiere que es posible diseñar un sistema de transferencias sociales con el fin de lograr unos niveles relativamente elevados tanto de efectividad como de eficiencia en la reducción de la pobreza.

Figure 26. Effectiveness and efficiency of social transfers in alleviating poverty with respect to the poverty gap in EU15, 2010



Source: EU-SILC micro-data (to 2010). Unit of analysis = individuals. From *Social Transfers and Poverty Alleviation in Ireland* (2013) http://www.socialinclusion.ie/SocialTransfersandPovertyAlleviation_000.html

FIGURA 26: Eficiencia y efectividad de las transferencias sociales a la hora de aliviar la pobreza con respecto a la brecha de pobreza en UE15, 2010

Fuente: SPC report 2013

En 2010, IE se encontraba en la parte alta de los países de la UE15 en relación con la efectividad de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza (90%). Esto supuso una mejora con respecto a 2005, cuando Irlanda se encontraba en la parte media de los países de la UE15. En 2010, la eficiencia de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza en IE se encontraba en la parte media de los países UE15 (48%), experimentando una cierta caída desde 2005.

El **Informe REPS para Irlanda** cita asimismo una reciente microsimulación (Savage et al 2014)¹⁵, que sugiere que más de 7 de cada 10 solicitantes del Subsidio para Demandantes de Empleo, que es la prestación más actual englobada en los complejos Regímenes de Renta Mínima de Irlanda, presenta un porcentaje de sustitución del 70%, lo que demuestra que la actividad laboral resulta más retributiva que el bienestar social para la mayoría de las personas desempleadas. Por otra parte, la investigación mostró que aproximadamente 38.000 personas desempleadas experimentaban un porcentaje de sustitución muy alto (más del 90%), debido al Complemento de Alquiler (una prestación para las personas cubiertas por regímenes de bienestar social con el fin de ayudarlas con sus pagos de alquiler en el sector privado). Las personas sin trabajo en familias sin empleo presentan una probabilidad 2,5 veces superior con respecto a las personas que no viven en una familia sin empleo de experimentar un alto porcentaje de sustitución (más del 70%) y 3,5 veces más probabilidades de experimentar un porcentaje de sustitución muy alto (más del 90%). Este hecho se debe parcialmente al elevado número de hijos de las familias sin empleo. El nuevo Dividendo Familiar de Activación Laboral ("Back to Work Family Dividend") es una nueva medida

¹⁵ Savage, M., Callan, T., Keane, C. and Kelly, E. (2014) Welfare Targeting and Work Incentives, Budget Perspectives 2015, Paper 3, Dublin: Economic and Social Research Institute. Disponible en: <https://www.esri.ie/UserFiles/publications/JACB201239/BP201503.pdf>

innovadora, introducida en abril de 2015, que incrementa los incentivos financieros para que las familias monoparentales y las familias con hijos desempleadas de larga duración se incorporen al mundo laboral, al permitirles mantener sus pagos de bienestar social relacionados con sus hijos durante un periodo de hasta dos años una vez finalizados los derechos de su solicitud de prestación y de incorporarse al mundo laboral como trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. Esta iniciativa forma parte de una estrategia más amplia desarrollada en Irlanda para mejorar los incentivos de los receptores de prestaciones a la hora de incorporarse al mercado laboral y de considerar a los padres de familias monoparentales como trabajadores o trabajadores potenciales.

Holanda¹⁶ proporciona asimismo un ejemplo de políticas relativamente exitosas. El índice AROP se encuentra entre los más bajos en la UE (10,1% frente a 17% de la media UE). Con un importe total del gasto social general y en especial del gasto en exclusión social entre los más altos de la UE (32,3% frente a 29%), el país presenta un buen registro en materia de reducción de la pobreza a través de las transferencias sociales. Aunque Holanda gasta mucho menos que la media UE en familia e infancia, tanto en especie como en efectivo, la reducción de la pobreza infantil es considerablemente más elevada que la media UE (44,5% frente a 34,4%). El número de familias desempleadas es mucho menor que la media UE (8,9% frente a 10,3%). Sin embargo, el 46,6% de las personas más desfavorecidas deben hacer frente a la carga excesiva de los costes de la vivienda. Holanda gasta menos en vivienda que la media UE (0,4% frente a 0,6%).

El **Informe REPS para Holanda**¹⁷ subraya que en general los paquetes de renta neta de la ayuda social (con inclusión de las prestaciones de vivienda y los subsidios para la infancia) alcanzan el umbral de riesgo de pobreza (umbral medio del 60%). Los análisis del conjunto de datos de los Indicadores de Protección de la Renta Mínima CBS ("CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset" - CBS-MIPI) muestran que en 2012 ésta era la situación para las personas solas (y las familias monoparentales). Las parejas y en especial las parejas con dos hijos caen por debajo de dicho índice (86% y 72% del umbral de pobreza, respectivamente). Las cifras relativas a la renta media bruta proporcionadas por la Oficina de Estadística de Holanda (CBS) indican que la mayoría de los niveles de prestaciones alcanzan el umbral de riesgo de pobreza. Los datos MIPI no incluyen los subsidios de atención ni los derivados de las normativas municipales, que pueden contribuir a que los niveles de prestaciones se encuentren por encima de dicho umbral. En relación con el umbral de riesgo de pobreza, el Informe REPS concluye que el régimen RM de Holanda resulta adecuado.

El informe declara que no menos de una tercera parte de los receptores de prestaciones participaron en un programa de reinserción laboral en 2013. Existen grandes diferencias en la incorporación al ámbito laboral después de completar el programa de reinserción. La inserción laboral es especialmente baja entre los receptores de prestaciones de bienestar social a largo plazo y los inmigrantes. Todavía no se conoce mucho acerca de la efectividad neta del programa de reinserción. Los primeros estudios experimentales muestran unos efectos netos reducidos. Los mayores efectos netos se observan en relación con los programas que se despliegan al principio del proceso.

Aunque el Informe REPS considera que los regímenes de renta mínima en estos países son mucho menos adecuados en términos de su capacidad para sacar a las personas de la pobreza, sobre la base del informe conjunto del CPS (Comité de Protección Social) y de la Comisión resulta valioso mencionar a los siguientes países.

¹⁶ Ver Anexo 3

¹⁷ Marieke Blommesteijn, Luuk Mallee and Bob van Waveren, ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, The Netherlands 2015, p.17

En **Finlandia**¹⁸, el índice AROP (13,2% frente a 17%) y la privación material grave (2,8% frente a 11,8%) se encuentran muy por debajo de la media UE. El país dedica un poco más de dinero al gasto social (30% frente a 29%), pero la capacidad de reducción de la pobreza después de las transferencias sociales es mucho más alta (50,9% frente a 34,4%). El gasto en familia (14,5% frente a 10,4%) es considerablemente más elevado y el país tiene más éxito en la reducción de la pobreza infantil (63% frente a 34,4%). La tasa de empleo de las madres y de las familias desempleadas es comparable a la media UE.

El **Informe REPS para Finlandia**¹⁹ subraya que, aunque se han producido ligeras mejoras en los importes, las prestaciones de la ayuda social alcanzan sólo aproximadamente el 40% de la renta media, tras haber alcanzado un nivel inferior al umbral absoluto de pobreza durante varios años. En comparación con las partidas presupuestarias de referencia de Finlandia, la ayuda social se encuentra un 30% por debajo de dichos cálculos. Para luchar contra los déficits presupuestarios, el gobierno ha sugerido un recorte de las prestaciones y la congelación de la indización, lo que generaría ahorros significativos en el gasto público. La congelación de la indización de todas las prestaciones básicas (salvo la ayuda social) incrementaría la diferencia entre el umbral de pobreza y el nivel de las prestaciones básicas. Los autores se preguntan qué ocurriría en la distribución de la carga entre la ayuda social (que no está congelada) y otras prestaciones básicas de seguridad (que están congeladas). En su opinión, el escenario más probable es que la ayuda social compensaría el nivel inadecuado de otras prestaciones básicas. Gradualmente esta tendencia cambiaría toda la naturaleza del sistema de bienestar social de Finlandia: se podría producir un cambio gradual hacia un estado del bienestar más selectivo. Otro escenario podría ser que esta situación condujera a una racionalización de las prestaciones básicas, en línea con los experimentos sobre renta básica previstos para 2017-2018.

En **Suecia**²⁰, el gasto social se encuentra ligeramente por encima de la media UE (29,6% frente a 29%), pero las transferencias sociales tienen mucho más éxito a la hora de reducir la pobreza en general (48,5% frente a 34,4%). El índice AROP en Suecia es mucho más bajo que la media UE (14,1% frente a 17%); la privación material es casi inexistente (1,3%). El gasto en familia es considerablemente más alto que la media UE (13,4% frente a 10,4%), particularmente en especie. La tasa de empleo de las madres (74,1% frente a 60,2%) y el índice de utilización de la atención infantil para niños menores de 3 años (51% frente a 30%) son mucho mejores que la media UE. Existen muy pocas familias desempleadas en Suecia en comparación con la media UE (5,7% frente a 10,3%), pero la trampa de la inactividad para las personas solas es muy elevada (69,7% frente a 56,1%).

El **Informe REPS para Suecia**²¹ calculó la renta neta derivada de la ayuda social (con inclusión de las prestaciones de vivienda y los subsidios a la infancia) en relación con el umbral del 60% de la renta media para 4 tipos de familias en Suecia. El informe concluye que la adecuación de la ayuda social en Suecia es bastante limitada cuando se evalúa en relación con el índice AROP. La ayuda social se encuentra muy por debajo del índice AROP para todos los modelos de familia: este valor varía entre el 57% para las familias sin hijos y el 70% para las familias monoparentales con un hijo. En opinión del autor, no es probable que una inclusión de partidas presupuestarias que han quedado fuera de los tipos establecidos de manera uniforme a escala nacional mejorara el nivel de las familias modelo por encima del umbral de pobreza del 60%. Las tasas de adecuación de la ayuda social disminuyeron entre 2004 y 2010, y desde entonces las tasas se han mantenido más estables, o incluso han

¹⁸ Ver Anexo 3

¹⁹ Olli Kangas and Laura Kalliomaa-Puha, ESPN Thematic Report on minimum income schemes Finland 2015

²⁰ Ver Anexo 3

²¹ Kenneth Nelson and Johan Fritzell, ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Sweden 2015

aumentado en cierta medida para las parejas con hijos, pero únicamente debido a una reducción de la renta media durante la crisis. Las personas solas que reciben prestaciones del seguro de desempleo generalmente se encuentran mejor que las personas que reciben la ayuda social. Tanto las prestaciones de la ayuda social como las del seguro de desempleo han sufrido una erosión gradual a lo largo de las últimas dos décadas.

En **Reino Unido**²², aunque el gasto social total se encuentra por debajo de la media UE (27,3% frente a 29%), el país tiene más éxito en la reducción de la pobreza (49,2% frente a 34,4%). El índice AROP (16,2% frente a 17%) y la privación material severa (7,8% frente a 9,9%) se encuentran por debajo de la media UE. Reino Unido gasta menos en familia (7,1% frente a 10,4%), tanto en efectivo como en especie, pero el país tiene más éxito en la reducción de la pobreza infantil (58,5% frente a 34,4%). Pero Reino Unido tiene menos familias desempleadas que la media UE (13% frente a 10,3%).

El **Informe REPS para Reino Unido**²³ muestra que las prestaciones no laborales para parejas con dos hijos han mejorado en términos numéricos desde 1988 pero se han mantenido estancadas desde 2008. Como porcentaje de la renta media mejoraron después de 1998 pero se han estancado desde 2011. El valor real para una persona sola se ha estancado desde 2004, y ha caído en comparación con la renta media. Desde 2014, las prestaciones de la renta mínima se han congelado y se mantendrán congeladas durante otros tres años. Como consecuencia, estas prestaciones reducirán su valor en términos reales como porcentaje de la renta media. Los autores calcularon las prestaciones de ayuda social para 4 familias modelo como un porcentaje del umbral del 60% de la renta media y observaron que alcanza entre el 47% para las parejas sin hijos y el 75% para las parejas con hijos. Al mismo tiempo, los salarios mínimos se encuentran ligeramente por debajo del umbral de pobreza para todos los tipos de familia con una persona que trabaja a jornada completa. No obstante, no existen impedimentos financieros para incorporarse al mercado laboral, puesto que la renta neta para las personas que no trabajan nunca se encuentra próxima a los salarios mínimos. Las necesidades de los niños se satisfacen a través de prestaciones a la infancia (sin comprobación de recursos) y créditos fiscales a los niños (para rentas bajas, tanto en situación de empleo como en situación de desempleo).

Aunque el gasto social total en **Eslovenia**²⁴ es considerablemente inferior a la media UE (25% frente a 29%), el índice AROP (13,5% frente a 17%) y el indicador de privación material (6,6% frente a 9,9%) se encuentran muy por debajo de la media UE. La reducción de la pobreza tras las transferencias sociales es elevada (46,6% frente a 34,4%). El gasto en familia es ligeramente superior a la media UE (11,5% frente a 10,4%), debido al gasto en efectivo, pero Eslovenia tiene especial éxito en la reducción de la pobreza infantil (47,7% frente a 34,4%). El índice AROP para la infancia es bajo (13,5% frente a 20,8%). El uso de la atención infantil para niños menores de 3 años es elevado (37% frente a 30%) y la tasa de empleo de las madres se encuentra entre las más altas de la UE (81,9% frente a 60,2%).

No obstante, el **Informe REPS para Eslovenia**²⁵ subraya que la renta mínima se mantiene muy por debajo del umbral de riesgo de pobreza: para una persona sola representa aproximadamente el 45% de su valor.

Por último, la siguiente Tabla²⁶ proporciona una panorámica interesante sobre los rendimientos de los países en relación con los indicadores referidos a la pobreza.

²² Ver Anexo 3

²³ Jonathan Bradshaw and Fran Bennett ESPN Thematic Report on minimum income schemes, United Kingdom 2015

²⁴ Ver Anexo 3

²⁵ Stropnik, N., ESPN thematic report on minimum income schemes, Slovenia, 2015, p.12

²⁶ European Commission, Employment and Social Developments in the European Union 2015, p.320

Table A.5.: Poverty and inequality, country clusters

	AROEPE total population	Share of family benefits of family disposable income	Income inequality among families	AROP children	Children living in households of very low work intensity	Relative income of families (median family income / total median income)	Relative severe material deprivation of children (child SMD/adult SMD)
AT	18.8	14.3	24.7	18.6	6.3	0.93	1.68
CY	27.8	6.4	26.9	15.5	5.1	0.99	1.21
FR	18.1	9.2	28.4	18.0	6.5	0.96	1.25
BE	20.8	10.9	24.9	17.2	13.2	1.02	1.10
LU	19.0	15.5	27.9	23.9	3.7	0.87	1.50
DE	20.3	13.4	25.6	14.7	6.7	1.01	1.06
FI	16.0	11.9	23.0	9.3	5.9	1.02	0.69
LT	30.8	8.2	31.5	26.9	9.2	1.00	1.19
PT	27.5	3.8	33.2	24.4	8.4	0.95	1.35
LV	35.1	8.5	36.7	23.4	10.2	1.02	1.07
PL	25.8	4.7	31.2	23.2	4.5	0.94	0.99
RO	40.4	10.4	34.7	32.1	5.3	0.89	1.25
SE	16.4	11.3	21.5	15.4	5.7	1.00	1.46
NL	15.9	6.9	24.0	12.6	6.7	0.98	0.88
DK	18.9	6.0	23.1	8.5	5.7	1.07	1.03
SI	20.4	11.7	22.1	14.7	3.4	1.01	0.88
BG	48.0	8.2	34.0	28.4	17.2	0.98	1.09
ES	27.3	0.9	35.1	27.5	12.3	0.90	1.46
EL	35.7	1.9	35.3	28.8	7.5	0.86	1.18
HR	29.9	9.2	29.0	21.8	15.9	0.98	0.92
EE	23.5	15.1	32.2	18.1	7.0	1.07	0.91
MT	24.0	8.2	25.1	24.0	10.4	0.95	1.31
IT	28.4	3.2	30.8	24.8	7.1	0.93	1.12
IE	29.5	20.2	27.6	16.0	24.0	0.97	1.56
UK	24.8	14.7	31.5	18.9	15.4	0.90	1.68
CZ	14.6	7.8	25.5	11.3	6.6	0.98	1.14
HU	33.5	19.8	28.5	23.2	15.5	0.93	1.40
SK	19.8	8.4	25.7	20.3	6.2	0.97	1.35
EU-28	24.5	9.7	28.6	20.2	9.1	1.0	1.2
EA-19	24.1	9.4	28.5	19.9	8.4	1.0	1.2

Sources: Eurostat (most recent data) and DG EMPL calculations based on EU-SILC 2012 [udb 2012]^(*).

(*) The most recent data refers to the availability of the data at the time of writing in September 2015.

TABLA A-5: Pobreza y desigualdad, análisis de racimo por países

II. Austria: Ejemplo de país con un nivel descentralizado de gobernanza

En la mayoría de los países, las decisiones políticas acerca de los regímenes RM se adoptan a nivel nacional. En pocos casos las decisiones se adoptan de manera conjunta a nivel nacional y local, y en pocos casos las decisiones se adoptan exclusivamente o casi exclusivamente a nivel local. En más de la mitad de los países de la UE, la responsabilidad de la provisión de las prestaciones RM recae en el nivel local, y en aproximadamente una tercera parte de los países la responsabilidad es compartida entre los niveles local y nacional. Pero existe un país que sobresale en este sentido, Austria: aunque la competencia de legislar y de implementar los RRM se mantiene a nivel regional, el nivel nacional junto con las regiones han alcanzado un acuerdo sobre los criterios básicos, lo que ha generado un importante grado de coordinación y de racionalización de los RRM en todo el país.

Antes de 2010, la legislación en materia de asistencia social era responsabilidad exclusiva de las provincias generales (*Länder*), lo que ocasionó la existencia de nueve leyes diferentes sobre asistencia social que varían en términos de los criterios de elegibilidad, las prestaciones y las estructuras de organización y de financiación²⁷. Generalmente, sólo los solicitantes con ciudadanía austriaca tienen derechos sin restricciones. Además de las normativas relativas a la ciudadanía, los solicitantes deben tener su residencia regular en su estado federal respectivo. Como **requisito de elegibilidad, un umbral de residencia** de al menos tres meses aplicado en el caso de que un receptor se traslade de una provincia federal a otra. Las prestaciones de la ayuda social más importantes se calculan sobre la base de los denominados tipos de referencia que difieren de una provincia federal a otra. Cada gobierno federal decide los tipos de referencia en virtud de un acto legal. Este hecho ha generado unos importes básicos muy divergentes.

TABLA 1: Tipos de referencia de la asistencia social 2009 en EUR/mes (base 01.01.2009)

Table 1: Social assistance reference rates 2009 in EUR / month (basis 01.01.2009)

	Sole recipients ("single")	Main recipients ("head of household")	Co-recipient (not entitled to family allowance)	Co-recipient (entitled to family allowance)
Burgenland	473.60 534.50 ¹⁾	391.90 452.80 ¹⁾	285.90 335.60 ¹⁾	140.30 190.00 ¹⁾
Carinthia	506.00 ³⁾ 556.60 / 581.90 / 657.80 ⁴⁾	379.50 430.10 / 455.50 / 531.30 ⁴⁾	379.50 430.10 / 455.50 / 531.30 ⁴⁾	151.80 ⁵⁾ 202.40 ⁵⁾
Lower Austria	532.30 362.40 ²⁾	467.50	257.30	144.30
Upper Austria	569.50/424.30 ²⁾ 590.00 ¹⁾ /448.00 ²⁾	514.70 536.00 ¹⁾	333.90 360.00 ¹⁾	160.40
Salzburg	464.50	418.50	268.00	155.50
Styria	540.00	492.- ²⁾	329.00	166.00
Tyrol	459.90	393.50	273.70	152.90
Vorarlberg	514.50	432.00	275.50	159.80
Vienna	454.00 ³⁾ 733.00 ¹⁾	352.00 549.50 ¹⁾	352.00 549.50 ¹⁾	135.00

Source: Ministry of Work, Social Affairs and Consumer Protection (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*).

- 1) Higher reference rate for "permanent recipients" (in particular persons incapacitated for work, indigent persons after statutory retirement age).
- 2) Lower rate for persons who per se are sole recipients and live in a common household with family members who are not obliged to pay maintenance (e.g. siblings).
- 3) Main recipients who are single parents.
- 4) Increased reference rate for three groups of persons: +10 % for people incapacitated for work, +15 % for persons older than 60 years if they are not entitled to old-age pension and have raised at least one child, +30 % in case of increased family allowance for one person (which is granted for a child in case of disability).
- 5) Reference rates for children are staged according to age: under 10 years of age: EUR 151.80, over 10: EUR 202.40

²⁷ Fink, M., Minimum Income Schemes, A Study of National Policies, Austria, University of Vienna, abril 2009

Fuente: Fink, M., *Minimum Income Schemes, A Study of National Policies, Austria*

A partir de 2010, el Austrian *Bedarfsorientierte Mindestsicherung* (Renta Mínima Garantizada o RMG) sustituyó al anterior régimen RM, denominado *Sozialhilfe* (Asistencia Social)²⁸. La RMG es el resultado de largas negociaciones entre el estado nacional y las provincias federales, que se iniciaron en 2007. En 2010, el gobierno federal y las provincias federales (*Bundesländer*) acordaron un Convenio §15a que establece las características y los principios básicos más importantes de la RMG. En cada una de las nueve provincias federales, la legislación define los detalles del régimen RMG para dicha provincia federal. Es importante subrayar que la sustitución de la asistencia social por el régimen RMG no ha conducido a una verdadera armonización de los regímenes de renta mínima de las provincias federales, pero ha generado una mayor coordinación al definir unos **criterios mínimos**. La **responsabilidad legislativa** de las decisiones relativas la RMG se mantiene **a nivel de las provincias federales (Länder)**. Las provincias federales son asimismo responsables de la aplicación del régimen RMG.

En la mayoría de las provincias federales, el régimen RMG es administrado por las **oficinas de bienestar social** dentro de los denominados comités de distrito (*Bezirkshauptmannschaft*). En el régimen RMG, el convenio citado con anterioridad establece los criterios mínimos para las prestaciones en efectivo que se deben otorgar. La legislación de las provincias federales puede definir unos criterios más exigentes. Esto es aplicable especialmente a las prestaciones a la infancia. Al mismo tiempo, las prestaciones RMG se pagan sobre un fundamento de derechos (a saber, de acuerdo con unos criterios fijos) y los solicitantes de prestaciones tienen derecho a recibir una notificación escrita en caso de denegación de su solicitud. Además, los solicitantes de prestaciones pueden presentar una apelación contra las decisiones adoptadas por las oficinas de bienestar social.

Puesto que el régimen RMG se mantiene bajo la responsabilidad de las nueve provincias federales, en las que leyes específicas estipulan sus detalles, existe **cierta diferenciación** entre las provincias federales en relación con las normativas y los reglamentos más detallados que se aplican. A continuación se describen los principios básicos del régimen RMG, tal y como se determinan dentro del marco del citado Convenio §15a.

El Convenio 15a define los **niveles mínimos de prestaciones** que la legislación de todas las provincias federales debe estipular. Las prestaciones mínimas se basan en el "tipo de referencia del complemento de equiparación" (*Ausgleichszulagenrichtsatz*), que define la prestación mínima en virtud del seguro de pensiones sociales. De este principio se derivan los siguientes niveles mínimos:

²⁸ Fink, M., ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Austria, University of Vienna, Octubre 2015

Table 1: GMI minimum benefit levels according to the 15a treaty, incl. and excl. 25% "housing allowance"; granted 12 times per year

Attributes of person	Incl. 25% "housing allowance"		Excl. 25% "housing allowance"	
	Weighting / % of the ESRR*	Net benefit in EUR per month (2015)	Weighting / % of the ESRR*	Net benefit in EUR per month (2015)
Single persons living alone and single parents living with underage children entitled to maintenance.	100%	827.80	75%	620.85
Adult persons, living in a joint household with other adult persons (matrimony, life partnership, shared flat).	Each 75%	620.85	Each 56.25%	465.64
As from the third adult person entitled to benefits, if this person is entitled to maintenance vis-à-vis another person in the common household.	Each 50%	413.90	Each 37.5%	310.42
Underage children entitled to family benefit: for the eldest three children; each for additional children entitled to family benefit.	Each 18%	149.00	Each 13.5%	111.75

* ESRR= Equalisation supplement reference rate within old-age insurance (=EUR 827.80 net per month in 2015).

TABLA 1: Niveles mínimos de las prestaciones RMG de conformidad con el Convenio 15 a, incl. y excl. el 25% del "subsidio de vivienda", concedido 12 veces al año

Fuente: Fink, M., ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Austria

Los requisitos de elegibilidad para la RMG son los siguientes:

No existen limitaciones de **edad**.

Para las personas que no tienen **ciudadanía** austríaca se aplican normas específicas. Los ciudadanos de la Zona Económica Europea (ZEE) ("European Economic Area" - EEA) sólo pueden obtener la RMG si están trabajando o si han vivido en Austria durante un período mínimo de cinco años. Los ciudadanos de otros países (no pertenecientes a la ZEE) generalmente deben contar con residencia legal en Austria durante al menos cinco años. Los solicitantes de asilo no tienen acceso a la RMG, pero los refugiados reconocidos y las personas a las que se ha concedido estatus de protección subsidiaria sí lo tienen.

Situación en materia de empleo: la RMG proporciona cobertura tanto a las personas que trabajan como a las personas desempleadas. Prácticamente cualquier tipo de renta adicional se encuentra sujeta a un "tipo impositivo marginal" del 100%, puesto que la RMG no ofrece un modelo de disminución gradual de las prestaciones. En este caso sólo resultan aplicables excepciones menores. El 15% de los ingresos obtenidos no se deducen de la prestación RMG si la persona no tiene trabajo y recibe la RMG durante al menos 6 meses, o si se incorpora a un puesto de trabajo por primera vez. Esta exención se concede durante un período de 18 meses, y representa el 15% de los ingresos netos y un mínimo del 7% (58 EUR) y un máximo del 17% (141 EUR) al mes del tipo de referencia del complemento de equiparación para personas solas. Teniendo en cuenta que dicho importe de la exención es

bastante bajo, el incentivo adicional que ofrece esta medida para incorporarse a la actividad laboral parece más bien limitado. Además, esta medida no cubre al amplio grupo de personas que recibe la RMG como un complemento a los reducidos ingresos procedentes de sus trabajos retribuidos.

Los solicitantes deben demostrar su voluntad de trabajar. Existen unas pocas excepciones. Los receptores de la RMG deben participar asimismo en las medidas políticas que promueven la participación activa en el mercado laboral y deben demostrar que se encuentran comprometidos con programas y actividades de búsqueda de trabajo.

Situación en materia de ingresos / propiedades: Los solicitantes sólo tienen derecho a recibir la RMG si no son capaces de obtener recursos para su subsistencia básica a través de sus "propios esfuerzos" (trabajo, uso de ingresos propios, activos y propiedades), ni a través de derechos relativos a seguros sociales o a otras prestaciones prioritarias (principio de subsidiariedad).

Las prestaciones RMG no tienen **limitaciones temporales** y se encuentran disponibles mientras se cumplan los requisitos de elegibilidad.

Con el fin de evaluar la **adecuación del régimen RMG**, la siguiente Tabla proporciona los niveles de prestaciones para tres provincias federales, a saber Carintia (que sólo ofrece las prestaciones mínimas tal y como se definen en el Convenio 15a), Viena y Alta Austria, las dos provincias con las prestaciones más elevadas.

El nivel de las prestaciones RMG siempre es considerablemente más bajo que el umbral de riesgo de pobreza, variando entre el 63% y el 78% de dicho umbral, en función de la provincia federal y la composición familiar. Cuando se toman en consideración la prestación familiar universal y el crédito fiscal a la infancia (que se concede de manera universal como un impuesto negativo), el nivel de la prestación RMG aumenta hasta un porcentaje de entre el 79% y el 85% del umbral de riesgo de pobreza para una familia de dos adultos con dos hijos menores de 14 años. No existen en Austria otros criterios de referencia oficiales en materia de adecuación, tales como los presupuestos de referencia o los criterios nacionales de referencia relativos a la subsistencia mínima.

La existencia del régimen RMG no reduce el índice de riesgo de pobreza. Este hecho se puede explicar porque los niveles de prestaciones del régimen RMG generalmente son inferiores al umbral de riesgo de pobreza (incluso si se tienen en cuenta las prestaciones familiares adicionales en efectivo). No obstante, el régimen RMG probablemente reduce de manera considerable la profundidad de la pobreza.

Por desgracia, no existen evaluaciones recientes y detalladas sobre la cuestión de la utilización en relación con la RMG. Antes de 2010, los resultados de las investigaciones sobre el índice de utilización mostraron una diferenciación sustancial entre las provincias federales.

Table 2: GMI benefit levels (incl. housing benefit within GMI) in three federal provinces; monthly benefits (granted 12 times per year); 2015

	GMI benefit	At-risk-of-poverty threshold*	Benefit as % of at-risk-of-poverty threshold	Minimum wage, net**	Benefit as % of minimum wage
Vienna					
single-adult households with no children	827.82	1161	71%	1279.30	65%
2-adult households with no children	1241.74	1741	71%	1327.40	94%
2-adult households with 2 children below 14	1688.76	2437	69%	1327.40	127%
incl. universal family benefit & child tax credit***	2072.46	2437	85%	1711.10	121%
Upper Austria					
single-adult households with no children	903.20	1161	78%	1279.30	71%
2-adult households with no children	1272.60	1741	73%	1327.40	96%
2-adult households with 2 children below 14	1688.20	2437	69%	1327.40	127%
incl. universal family benefit & child tax credit***	2071.90	2437	85%	1711.10	121%
Carinthia					
single-adult households with no children	828.00	1161	71%	1279.30	65%
2-adult households with no children	1242.00	1741	71%	1327.40	94%
2-adult households with 2 children below 14	1540.08	2437	63%	1327.40	116%
incl. universal family benefit & child tax credit***	1923.78	2437	79%	1711.10	112%

* 60% of the median of the national equivalised household income.

** There is no general minimum wage in Austria. Minimum wages are subject to collective agreement and vary to a large degree. The numbers presented here are the minimum wages within the collective agreement of the trade sector. This is a comparatively important collective agreement with one of the lowest minimum wages of all collective agreements. For the 2-adult household the calculation base is a single full-time earner.

*** Family benefit & child-tax credit are universal benefits in Austria. They should therefore be taken into consideration when assessing the adequacy of GMI.

Sources: EU-SILC 2014; collective agreement of the trade sector (2015); own calculations.

TABLA 2: Niveles de prestaciones RMG (incl. la prestación de vivienda dentro de la RMG) en tres provincias federales, prestación mensual (concedida 12 veces al año), 2015

Fuente: Fink, M., ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Austria

III. Simplificación de los sistemas de prestaciones y provisión integrada de servicios (puntos únicos de provisión de servicios)

El Paquete de Inversiones Sociales ("Social Investment Package" - SIP) de la Comisión Europea subraya la importancia de la mejora del acceso a los servicios sociales, especialmente para los grupos más desfavorecidos, en particular a través de la provisión integrada de servicios. El estudio realizado por el **Budapest Institute**²⁹, encargado por la CE, investiga la literatura y la práctica de la provisión integrada de servicios (puntos únicos de provisión de servicios), revisa la evolución de las principales estrategias de integración e identifica las mejores prácticas en Europa.

²⁹ Ágota Scharle, Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery (one-stop-shops), Part I, Budapest Institute, Marzo 2015

Dicho estudio examinó diversas iniciativas de reforma basadas en estrategias verticales y horizontales de integración. Sobre la base de estas iniciativas, los autores analizaron los motores y las barreras de las reformas de integración de servicios en cada una de las cuatro fases principales del proceso de toma de decisiones.

De acuerdo con este estudio, la principal lección en relación con la primera fase del ciclo de toma de decisiones hace referencia a la importancia de las instituciones políticas. La integración de servicios es una reforma compleja que afecta generalmente a varios actores. Los ejemplos existentes de iniciativas de éxito sugieren que existen dos constelaciones políticas en las que los gobiernos pueden llevar a cabo su agenda política. En la primera, la gobernanza se encuentra centralizada y existen relativamente pocos actores con poder de veto en el sistema político, como, por ejemplo, en Reino Unido. En la segunda existe un sistema menos centralizado (por ejemplo, federal), o sí existen actores con un importante poder de veto; en este caso la reforma únicamente es posible si existe un amplio consenso entre las partes acerca de los objetivos y asimismo de las principales soluciones políticas (por ejemplo, Austria). La principal lección relativa a la fase de diseño de las políticas es hacer que la reforma sea gestionable en términos de magnitud y complejidad. El proceso de reforma es más fácil de gestionar y tiene más probabilidades de tener éxito si los cambios son graduales o se encuentran limitados a unos pocos ámbitos bien seleccionados, especialmente si las capacidades de planificación y de gestión de la administración pública son limitadas. El éxito de las reformas de integración depende asimismo del rendimiento y la cooperación de los agentes a nivel regional / local. Esto requiere unos incentivos administrativos y financieros bien diseñados. Los países con un fuerte gobierno regional se pueden apoyar en fuentes alternativas de responsabilidad política (por ejemplo, Austria). El éxito de la fase de implementación depende claramente de la calidad de la planificación, del ritmo del proceso y especialmente del diseño de incentivos y del desarrollo de capacidades de los principales actores afectados por la reforma. El estudio también hace referencia al hecho de que en las reformas con éxito, la monitorización de los procesos y de los resultados, que comienza en la fase piloto y continúa tras la plena aplicación de la reforma, reviste una importancia crucial, puesto que contribuye a detectar y corregir los problemas antes de la puesta en marcha a nivel nacional y promueve la mejora y los ajustes graduales.

Sobre la base de su análisis de los estudios de casos de países, los autores recomiendan que los Estados Miembros que buscan inspiración deben considerar ejemplos que se aplicaron en contextos institucionales similares a su contexto propio. A continuación se documentan algunos ejemplos de simplificación y de integración de la provisión de servicios que podrían resultar interesantes para el caso de España

Un estudio de caso de país sobre mejores prácticas en materia de provisión integrada de servicios sociales³⁰ muestra que el **plan de reforma de Austria** contaba asimismo con un elemento institucional: la transformación de las oficinas de los servicios públicos de empleo (AMS) en **oficinas únicas de provisión de servicios**. En este contexto, las oficinas AMS habrían asumido la función de portal único para los receptores de asistencia social y de prestaciones de desempleo, y los ayuntamientos habrían mantenido únicamente la función marginal de pagar las prestaciones RM. La provisión de todos los demás servicios de asistencia habría sido asumida por la oficina local AMS como punto único de provisión de servicios. Aunque el elemento relativo al punto único de provisión de la reforma se abandonó de manera

³⁰ Anna Orosz, Horizontal service integration in Austria, in Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery, Part II - Country case studies, Budapest Institute, Marzo 2015

temprana en el proceso de negociación entre el estado federal y las provincias federales, porque los ayuntamientos no deseaban perder su función como institución responsable de la provisión de la asistencia social, se desarrollaron unos modelos de interacción más intensos y cooperativos entre las oficinas AMS y las autoridades regionales, y la legislación estipula la cooperación entre las oficinas AMS y los ayuntamientos.

El estudio de caso de país hace referencia a una evaluación ex-post en la que los autores comparan a los receptores de una RM que cuentan con un contacto AMS (evaluado como apto para el trabajo) con los clientes desempleados a largo plazo pero que cuentan con seguro. La evaluación subraya el hecho de que los clientes RM generalmente se encuentran más alejados del mercado laboral que los clientes habituales de las AMS. Existen indicadores de que se mejoran tanto la inclusión de los clientes RM en los servicios de activación (en su mayoría en los programas de asesoramiento y asistencia) como la probabilidad de integración en el mercado laboral. Es importante subrayar asimismo que los clientes RM se convierten en preparados para un puesto trabajo tras un determinado período de tiempo de participación en uno de los dos tipos de programas de activación. Los autores observaron que en la mayoría de las regiones la cooperación entre las oficinas AMS y los ayuntamientos se ha intensificado, aunque el grado de integración es muy diferente en cada provincia federal. No obstante, Armutskonferenz afirma que el sistema RM no se encuentra de ningún modo más tipificado que el anterior sistema Sozialhilfe, y que las diferencias entre las provincias federales en materia de porcentaje de prestaciones, tratamiento y elegibilidad todavía difieren en gran medida, lo que, en opinión de la ONG, no se puede justificar de ninguna manera. A pesar de la fracasada reforma del punto único de provisión de servicios, el caso de Austria demuestra que se puede reforzar la cooperación institucional aunque no se produzca una auténtica fusión, y que dicho fortalecimiento puede generar una mejora en los servicios del mercado laboral no sólo en relación con las personas desempleadas sino también con respecto a las personas con unas barreras más complejas para su reinserción laboral.

En el estudio de caso de país para **Finlandia**³¹ se observó que, entre 2004 y 2007, se constituyeron los centros LAFOS ("Labour Force Service" – Servicios de Empleo) con el fin de operar como una estructura permanente de servicios integrados. El objetivo principal consistía en proporcionar servicios multiprofesionales para las personas desempleadas a largo plazo y a las personas con desventajas múltiples a la hora de lograr su inserción en el mercado laboral (por ejemplo, capacidades, salud, problemas sociales). Los Centros LAFOS tenían asimismo el objetivo de crear mercados laborales intermedios que sirvieran de "puente" en el desempleo y el mercado abierto a través de, por ejemplo, trabajos temporales, trabajos subvencionados, trabajos en empresas sociales o en organizaciones de voluntarios. La coordinación más eficiente entre los servicios proporcionada por las oficinas locales de empleo operadas a nivel estatal y los servicios sociales gestionados por los ayuntamientos constituye asimismo una característica clave a la hora de suministrar unos servicios individualizados mejor orientados. El fundamento subyacente de los Centros LAFOS consiste en proporcionar unos servicios más adecuados para las personas desempleadas a largo plazo mediante la combinación de empleo, bienestar social y servicios de salud, así como de una amplia gama de servicios adicionales que contribuyen a hacer frente a los problemas individuales a la hora de encontrar un puesto de trabajo. La fundación de los Centros LAFOS no se formuló en ninguna legislación, sino que se organizó de manera contractual. La constitución de estos centros tuvo carácter voluntario y se basó en contratos entre las autoridades en materia de empleo y los ayuntamientos a nivel local. Ambas partes aportaron el mismo número de trabajadores y compartieron la mitad de los gastos, mientras que la otra mitad fue financiada por el Ministerio de Trabajo. El estudio de evaluación del

³¹ Lili Márk, horizontal integration in Finland, in Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery, Part II - Country case studies, Budapest Institute, March 2015

rendimiento de los Centros LAFOS en 2008 observó que las experiencias más positivas se pueden percibir en el nivel organizativo de los Centros LAFOS. El personal de los Centros LAFOS estaba muy dispuesto a utilizar la flexibilidad y las gamas más amplias de servicios para hacer frente a los problemas de los clientes. Los factores de empleabilidad individuales (por ejemplo, las competencias, las capacidades, las cualificaciones) se tomaron más en consideración que en el caso de las oficinas PES. Los clientes comunicaron que disponían de una mejor comprensión acerca de su propia situación. El objetivo último de los Centros LAFOS consistía en reducir el desempleo estructural a través de la mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas a largo plazo. En realidad, los porcentajes de participación en las medidas de activación se incrementaron significativamente, pero no pareció que los programas de activación tuvieran éxito a la hora de crear itinerarios hacia una inserción efectiva en el mercado laboral.

En la revisión de la literatura de la integración y la coordinación de servicios entre los servicios de empleo y los servicios sociales, tales como las prestaciones a la infancia, la rehabilitación y la asistencia social, se cita generalmente la reforma de **Noruega** relativa al Nuevo Servicio de Trabajo y Bienestar ("New Welfare and Labour Service" - NAV) como una de las iniciativas globales que ha generado el mayor nivel de integración de servicios y como una arquitectura que se puede describir como un "sistema total operativo" ('whole system working')³². Una razón de este hecho es que ha sido una de las iniciativas de coordinación más radicales llevadas a cabo en Europa, al rediseñar completamente la estructura organizativa de la provisión de prestaciones y de servicios de empleo, y al introducir un portal único para todos los grupos meta, por lo que se considera un ejemplo raro en Europa puesto que la mayoría de las demás iniciativas europeas tienden a contar con un ámbito menos global en términos de la gama de servicios y / o de prestaciones, de grupos meta o de configuración institucional. A diferencia de otros ejemplos, la reforma NAV integró todas las funciones para todos los grupos de clientes y pretendió lograr una coordinación mediante el nivel más alto de integración: fusión completa de los diferentes organismos e integración de los ministerios y las políticas del gobierno central. En 2006, los servicios de empleo y las administraciones nacionales de la seguridad social se fusionaron, y se crearon unos puntos únicos de bienestar social a escala local. Los principales objetivos de la reforma englobaban tres ámbitos: 1) incrementar el porcentaje de empleo y reducir el número de personas que participaban en programas de bienestar tales como las prestaciones de desempleo, de enfermedad y de discapacidad, así como la asistencia social (del bienestar al trabajo); 2) crear una estructura administrativa más eficiente y coherente (mejora de la eficiencia); y 3) hacer que la administración estuviera más orientada al servicio (orientación de usuario). Se espera que las reformas de punto único de provisión de servicios como la reforma NAV incrementen el índice de utilización de las prestaciones y los servicios para usuarios a través de la simplificación y de una perspectiva de mayor facilidad de uso, por lo que se puede generar un efecto indirecto sobre el empleo sobre todo si se refuerza el capital humano mediante el empleo y los servicios sociales. El modelo asociativo introducido por la reforma NAV implica unas relaciones con una doble atribución de responsabilidades: verticalmente al gobierno central, horizontalmente a las autoridades de los gobiernos locales. Los socios del acuerdo se encuentran situados físicamente en la misma oficina pero los servicios sociales están sujetos a las autoridades locales mientras que los servicios de empleo y de la seguridad social están sujetos a las oficinas regionales NAV que forman parte de la administración central del Estado. No obstante, la complejidad de la reforma constituyó definitivamente un factor de dificultad en términos de su aplicación. Los resultados de una amplia evaluación sugieren que a corto

³² Katalin Bördős and Lili Márk, horizontal integration in Norway, in Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery, Part II - Country case studies, Budapest Institute, Marzo 2015

plazo (a saber, los primeros años tras su puesta en marcha hasta 2010), la reforma no generó un impacto positivo significativo sobre las oportunidades de empleo de los usuarios, ni tampoco redujo el número de receptores de la ayuda social. Pero existen indicaciones de que el efecto de la reforma NAV ha mejorado ligeramente a lo largo del tiempo, porque las reformas de gran magnitud como la reforma NAV generalmente implican unos grandes costes iniciales para los usuarios pero pueden generar unos mejores retornos a largo plazo.

En **Irlanda**, en virtud de la estrategia Itinerarios hacia el Trabajo ("Pathways to Work Strategy"), lanzada en 2012 y mejorada de manera adicional en 2015, los servicios de bienestar social y los servicios públicos de empleo se han fusionado en unos puntos únicos de provisión de servicios (INTREO), que vinculan los derechos a prestaciones de manera más estrecha con los servicios de activación. Sin embargo, el **informe REPS**³³ para Irlanda señala que, debido a la naturaleza categórica de la provisión de la renta mínima en Irlanda, únicamente algunos de los regímenes tienen una relación con los objetivos y las disposiciones de inserción en el mercado laboral. No sólo los programas se orientan a grupos específicos, sino que también existe una aguda división entre las personas consideradas aptas para el trabajo y las que no. Puesto que INTREO se centra generalmente en la activación de las personas que reciben el Subsidio para Personas que Buscan Trabajo ("Jobseeker Allowance"), existe una exclusión de las personas en edad laboral que reciben pagos de bienestar social. Estos receptores pueden desear de manera voluntaria acceder al mercado laboral y a otras ayudas disponibles a través de estos servicios, pero no existe ni orientación ni capacitación que les permitan hacerlo, y no existe tampoco una capacidad reservada para estas personas. El informe concluye que sería un desarrollo positivo la apertura de estos servicios a los receptores del régimen de renta mínima mencionados.

El **informe REPS** sobre renta mínima para **Holanda**³⁴ describe un caso de simplificación del sistema de ayuda social para las personas en edad laboral que son aptas para el trabajo, así como los cambios que se produjeron después de 2009. La ayuda social se encuentra englobada principalmente en la Ley de Participación ("Participation Act") que sustituyó a varias leyes anteriores (la Ley sobre Trabajo y Asistencia Social –"Work and Social Assistance Act"-, la Ley sobre Empleo Protegido –"Sheltered Employment Act"- y parte de la Ley de Asistencia a la Discapacidad para Jóvenes Discapacitados –"Disabling Assistance Act for Handicapped Young Persons"-) en 2015, y que las integró en un sistema para personas con un grado de empleabilidad. La Ley no sólo incluye una renta mínima sino también asistencia para gastos excepcionales, instalaciones de reinserción y trabajos subvencionados. Las autoridades nacionales son responsables de los niveles generales de prestaciones. Las autoridades nacionales han asignado la puesta en marcha de la Ley de Participación y las normativas asociadas a los ayuntamientos, sobre la base de una administración compartida. La responsabilidad de los ayuntamientos engloba la provisión de prestaciones personalizadas, la asistencia a las personas con derecho a una prestación complementaria y la asistencia a las personas que tratan de recuperar su independencia financiera. La Ley de Participación se financia a través de fondos generales (ingresos fiscales). Las autoridades locales reciben dos presupuestos de las autoridades nacionales: un presupuesto para pagos de prestaciones (presupuesto para renta) y otro para medidas de participación (presupuesto de participación: medidas de activación del mercado laboral, cursos de educación y de ciudadanía). Además de ejecutar la Ley de Participación, los ayuntamientos son asimismo responsables de las políticas de lucha contra la pobreza y de ayuda al endeudamiento, para lo que reciben un presupuesto. Las recientes reformas relativas a la asistencia social, la atención a largo plazo y la atención a la juventud, introducidas en 2015, suponen un reto para los ayuntamientos que deben transformar sus

³³ Mary Daly, ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Ireland 2015

³⁴ Marieke Blommesteijn, Luuk Mallee and Bob van Waveren, ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, The Netherlands 2015

políticas y proporcionar unos servicios integrados a sus ciudadanos. Los Centros de Empleo en cada región operan como punto único de contacto y proporcionan acceso a la mayoría de las prestaciones necesarias (con inclusión tanto de la asistencia social como de las prestaciones por desempleo) y a la activación. Para los receptores de la ayuda social, estos centros pueden ser el punto de acceso a otros servicios. La idea principal subyacente a la Ley de Participación es que todos deben tener la oportunidad de participar plenamente en la sociedad, preferiblemente a través de un trabajo regular. Por lo tanto, sólo existirá un sistema para las personas (discapacitadas) con un cierto grado de empleabilidad. Las personas que no pueden mantener un trabajo regular pueden trabajar en un entorno laboral protegido en virtud de la Ley de Participación.

El informe REPS describe de manera detallada el diseño de las nuevas prestaciones en virtud de la Ley de Participación, los vínculos con otras prestaciones y servicios, además de proporcionar una evaluación de la adecuación, la cobertura, la utilización y el impacto del nuevo sistema. El estudio muestra que las recientes reformas relativas a la asistencia social, la atención a largo plazo y la atención a la juventud, puestas en marcha en 2015, suponen un reto para los ayuntamientos que deben transformar sus políticas y suministrar unos servicios integrados a sus ciudadanos.

IV. Debates actuales sobre los Regímenes de Renta Mínima en la UE

1. Adecuación de la Renta Mínima: ¿Cuáles son las referencias?

El informe sumario de la Red Europea sobre Renta Mínima (“European Minimum Income Network” - EMIN)³⁵ confirma la declaración de la Red Europea de Expertos Independientes sobre Inclusión Social (“European Network of Independent Experts on Social Inclusion”) de 2009³⁶, en el sentido de que en realidad la mayoría de los Estados Miembros (salvo en cierta medida *Dinamarca* donde el anterior gobierno introdujo un valor de referencia del 50% de la renta media equiparada durante más de 3 años con el fin de medir la pobreza, medida que ha sido abolida por el nuevo gobierno) no pone énfasis en la cuestión de la adecuación y no ha adoptado una definición de renta digna que permitiría a las personas vivir con dignidad, en el sentido de la resolución en materia de asistencia a la renta de la Recomendación del Consejo de 1992 sobre los criterios comunes referidos a los recursos suficientes y la asistencia social en los sistemas de protección social, así como de la Recomendación de la Comisión Europea de 2008 sobre la Inclusión Activa. En lugar de adecuación, algunos países (CZ, EE) utilizan el concepto de “nivel de subsistencia” o de líneas de “pobreza absoluta” para determinar el importe de las prestaciones.

El Informe REPS sobre los Regímenes de Renta Mínima en Europa³⁷ afirma que “la mayoría de los países cuenta con un mecanismo claro para establecer el nivel de pagos que se basa en un conjunto de indicadores claramente especificados y que normalmente toma en consideración la composición de la familia.”

³⁵ Van Lancker, A., Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe, synthesis report

³⁶ Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes across EU Member States, synthesis report, Octubre 2009, p 30.

³⁷ Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, Enero 2015

Table 5: Mechanisms for establishing level of payments

Countries in which there is a mechanism for establishing the level of payments which is based on a (set of) clearly specified indicator(s). The mechanism can be based on:				Countries where there is no clear mechanism and the level of benefits is set (mainly) on a subjective or arbitrary basis
Median/Mean income or proportion of it (e.g. national relative poverty line)	Living standards (prices, absolute poverty line, basket of goods...)	Minimum wage	Other	
IT (BA/FG/MO/NSC/PU/SA/SI/TN/VA**)	CY CZ FI (every 4 th year) IS IT (BZ**) LI MT PL SE SI	ES (Andalusia, Navarre, Basque Country, Melilla) FR NL	CH DE ES (most regions) FI (BSA*) LU PT RS UK	AT BE BG DK (but benefit level not set discretionarily) EE EL FR HR HU IE LT LV**** MK NO RO***** SK

* and ** Acronyms relevant for Finland and Italy: see Table 1.

*** Latvia is planning to establish a methodologically justified minimum income level that corresponds to the social economic situation and will be defined as 40% of national median equivalised disposable income.

**** In Romania, since 2011 all benefits (levels and eligibility thresholds) are expressed in terms of a *social reference index*, which – theoretically – should take into account the relationship between income from work and minimum wage regulations. As there is no clear understanding of the role and significance of the index (although all social benefits are expressed as a proportion of it), and as its value did not change for over 7 years now, its role is rather symbolic. Thus, theoretically benefit levels are based on this indicator; but in practice, this makes no difference.

TABLA 5: Mecanismos para establecer el nivel de los pagos

Fuente: Frazer, H. and Marlier, E., *Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies*, Enero 2015

La perspectiva más generalizada hace referencia al establecimiento de unas **condiciones de vida mínimas** (por ejemplo, a través de los precios, la cesta de bienes, la línea de pobreza absoluta, los presupuestos de referencia). El informe indica asimismo algunas otras formas de determinar los niveles de la renta mínima:

“En Alemania, el nivel de prestaciones se deduce de los gastos de los grupos con menores ingresos, medidos cada cinco años por medio de la Muestra de Renta y Consumo (“Income and Consumption Sample”).

En Finlandia, las prestaciones de la Asistencia Social Básica se encuentran vinculadas con el índice del coste de la vida, pero el nivel es decidido por el Parlamento. Cada cuatro años se realiza una evaluación que sugiere cuáles son los cambios que se podrían considerar, pero dicha evaluación no provoca necesariamente un cambio en los niveles de prestaciones, es decir, los niveles no se ajustan de manera automática sobre la base de la evaluación. Corresponde a los políticos decidir si debe existir un “incremento de nivel” además de los incrementos automáticos debidos a cambios en el índice del coste de la vida.

En Luxemburgo, el nivel del régimen RM de Luxemburgo se estableció en virtud de la legislación, tomando en consideración (pero sin vincularlo formalmente) el nivel de otros mínimos de protección social en vigor, tales como el salario mínimo, las prestaciones de desempleo y las pensiones mínimas.

En Portugal, el importe de la Renta de Inserción Social (“Social Integration Income” - RSI) se definió en virtud de una Orden promulgada por el Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social, y se corresponde con un porcentaje del Índice de Ayuda Social (“Social Support Index”).

En un número significativo de países, la base para establecer los niveles de prestaciones parece bastante arbitraria (a saber, carece de un fundamento basado en resultados científicos) y con frecuencia es más una **decisión política** que una decisión basada en resultados científicos. Por ejemplo, el nivel de la Renta Mínima Garantizada (RMG) en Letonia se revisa de manera anual en cumplimiento de las negociaciones entre el Ministerio de Bienestar y la Asociación de Gobiernos Regionales y Locales de Letonia en relación con el borrador de los presupuestos centrales anuales. Por lo tanto, el nivel de la RMG es el resultado de un compromiso, no se encuentra vinculado a ningún indicador que caracterice las rentas de las familias o a ningún criterio objetivo de bienestar, y no se encuentra justificado metodológicamente. En Lituania, la renta mínima se basa en la Renta de Asistencia del Estado ("State Supported Income") que se estipula mediante decisión política y no cuenta con un fundamento sustantivo. En algunos casos, el nivel estipulado no toma en consideración la composición de las familias (por ejemplo, el subsidio de sustitución del empleo de Hungría).

En su artículo sobre la evolución de la adecuación de las prestaciones de la ayuda social, **Van Mechelen y Marchal**³⁸ evalúan las tendencias de las prestaciones en diferentes países de la UE. Los autores concluyen que los niveles de protección de la renta mínima son inadecuados en todos los países si se miden por medio del criterio del 60% de la renta media, y también que la inadecuación de la renta mínima ha empeorado durante las últimas décadas. Asimismo consideran que los **sistemas de ajuste** son parte del debate sobre la definición de una renta adecuada. Los autores demuestran que la mayoría de los sistemas legales son bastante insuficientes a la hora de mantener los niveles de prestaciones en línea con las condiciones de vida generales. Los índices salariales son generalmente superiores a los índices de precios desde una perspectiva de lucha contra la pobreza, pero únicamente cuando los gobiernos incrementan las prestaciones por encima de la evolución de las condiciones de vida medias, bien a través de reformas puntuales o de aumentos adicionales posteriores, las prestaciones se mantienen en línea con los salarios medios o con los ingresos medios equivalentes. Sobre la base de su análisis de la evolución de las prestaciones de la renta mínima en los países nórdicos tales como Finlandia y Suecia, los autores concluyen asimismo que cuando se utilizan otros criterios de referencia relevantes, como los **criterios relativos al presupuesto mínimo**, es importante garantizar que las cestas de bienes y servicios reflejan de manera exacta las necesidades que se deben satisfacer para permitir a las personas vivir una vida digna. En realidad, en estos países las prestaciones de la ayuda social se reevalúan periódicamente sobre la base de las cestas de bienes y servicios, pero las prestaciones se incrementan a un ritmo más lento no sólo en comparación con los salarios sino también con los ingresos medios de las familias, porque los cambios en dichas cestas se han utilizado para infravalorar en lugar de sobrevalorar las prestaciones.

2. Acerca de la utilización de Presupuestos de Referencia

El **informe sumario EMIN**³⁹ subraya que en algunos países (EE, PL, SE), los **presupuestos de referencia** se utilizan como base para determinar el nivel de la renta mínima. No obstante, los equipos de estos países subrayan el hecho de que las cestas utilizadas no cubren todos los gastos regulares. En Lituania, desde 1990 hasta 2008, las prestaciones de la ayuda social hacían referencia a la renta de ayuda estatal, que se basaba en un presupuesto de referencia. A partir de 1993, los artículos de alimentación incluidos en el presupuesto de referencia se redujeron drásticamente y el porcentaje de la cesta de alimentos en el

³⁸ Van Mechelen, N. and Marchal, S., Struggle for life: social assistance benefits, 1992-2009, in Marx, I. and Nelson, K., Minimum income protection in flux; Palgrave Mac Millan, 2013

³⁹ Van Lancker, A., Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe, synthesis report, p. 21

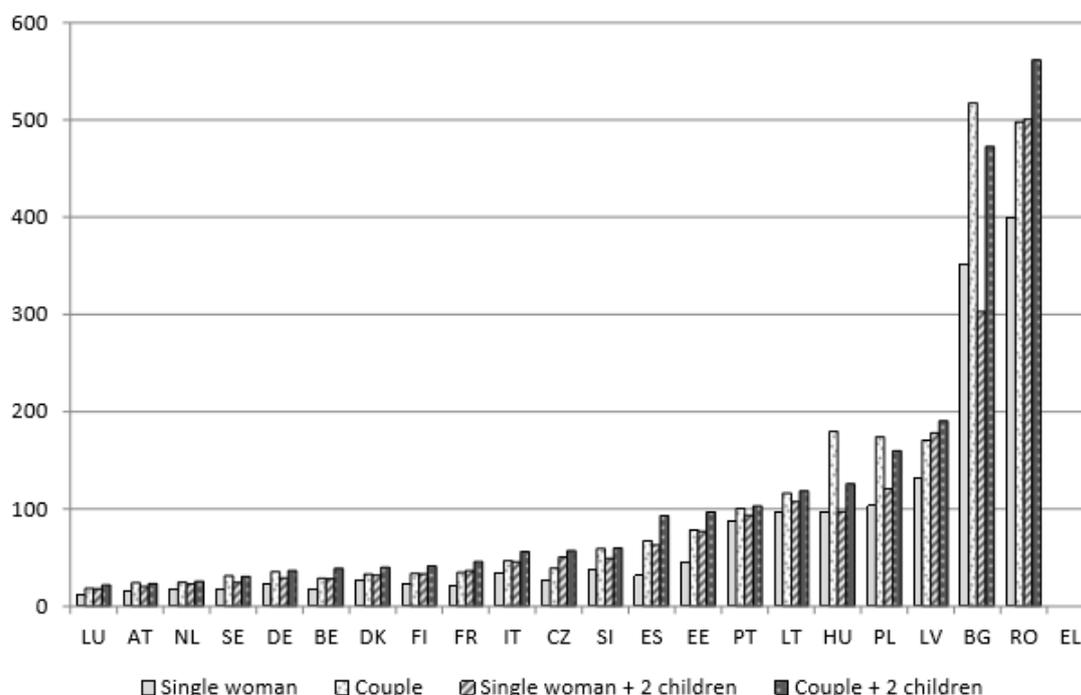
presupuesto de referencia aumentó del 45% al 80%. A partir de 2008 se dejó de aplicar el presupuesto de referencia y la renta de ayuda estatal se establece actualmente sobre la base de decisiones políticas. En Polonia, un instituto independiente desarrolló unos presupuestos de referencia, que fueron utilizados por una Conferencia Tripartita para determinar el nivel mínimo de subsistencia que permitiría evitar la pobreza extrema, pero el RRM se encuentra muy por debajo del mínimo de subsistencia para la mayoría de las familias. En Hungría, la oficina de estadística desarrolló asimismo un nivel mínimo de subsistencia con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las familias a un nivel modesto, pero dicho mínimo nunca fue aceptado como referencia para determinar el nivel de la renta mínima. En Letonia, el número de artículos englobados en el presupuesto de referencia se vio reducido significativamente a lo largo del tiempo. En otros países (BE, DK, IE, MT, SK, UK) se desarrollaron también presupuestos de referencia, o se encuentran en fase de desarrollo (FR, LU), pero no sirven de base para determinar el nivel de la renta mínima. El caso de Dinamarca muestra que la renta mínima, verificada en relación con el presupuesto de referencia, únicamente permite a las personas llevar una vida modesta durante un tiempo limitado. En Bélgica, sólo algunos centros públicos locales de bienestar utilizan el presupuesto de referencia para determinar la ayuda adicional de renta que se puede conceder además de la renta mínima. En Chipre, los servicios nacionales de estadística están desarrollando un nuevo RRM que engloba a las personas con unos ingresos por debajo de dicho nivel. Sin embargo, el nivel de dicho presupuesto de referencia se encuentra por debajo del 60% del índice AROP. En Alemania, el importe del tipo estandarizado depende del gasto realizado por el grupo de menores ingresos, sobre la base de una encuesta efectuada cada 5 años.

En su revisión de la situación de las **prácticas de los presupuestos de referencia en Europa**⁴⁰, **Storms et al.** observaron que en 18 casos los presupuestos de referencia se desarrollaron originalmente para evaluar unas condiciones de vida adecuadas; este objetivo se reseñó como el propósito del desarrollo de presupuestos de referencia en los siguientes países: AT, BE, BG, DK, EL, FI, FR, HU, IE, MT, NL, PL, SE, SK y UK. En 14 casos los presupuestos de referencia se utilizan con éxito para este propósito. En 14 casos los presupuestos de referencia se desarrollaron originalmente para evaluar la adecuación de las prestaciones sociales. Éste es el caso de los siguientes países: AT, BE, DE, FI, FR, IE, NL, PL, SE, SK y UK. Su utilización con éxito para este propósito en 16 casos es incluso más elevado, puesto que los presupuestos de referencia se utilizan en ocasiones para otros propósitos que no son los fines originales. Los expertos nacionales del proyecto consideraron como mayor ventaja el hecho de que los presupuestos de referencia pueden cumplir el objetivo de comprender y de hacer operativo el concepto de unas condiciones de vida adecuadas y su potencial como criterio a la hora de evaluar la adecuación de las prestaciones sociales o de alimentar el debate de política social acerca de la pobreza y las condiciones de vida.

Los investigadores han verificado el potencial de los presupuestos de referencia como criterio para evaluar la adecuación de los regímenes de renta mínima. Los autores compararon el nivel de ayuda social con el nivel de las cestas de alimentos en 22 Estados Miembros de la UE para cuatro tipos diferentes de familias.

⁴⁰ Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Schuerman, N. and Stockman, S., Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, Review of current state of play on reference budget practices at national, regional and local level, Marzo 2014

Figure 54: The cost of a healthy diet as percentage of the net income of hypothetical households living on minimum income schemes for the population at active age in EU countries, 2012.



Note: The cost of a healthy diet refers to food prices in the capital city, excluding kitchen equipment, physical activity or social functions of food. Prices of the food basket are converted to 2012, using the HICP for food & non-alcoholic beverages published by Eurostat. Please note that the social assistance levels of Spain are those applicable in Catalonia rather than Madrid, and of Italy those of Milan rather than Rome.

Source: CSB-MIPI data, January 2012 (Van Mechelen et al., 2011). CY, HR, MT and SK are not included.

FIGURA 54: Coste de una dieta saludable como porcentaje de la renta neta de familias virtuales que viven con regímenes de renta mínima para la población en edad activa en los países UE, 2012

Fuente: Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Schuerman, N. and Stockman, S., Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, Review of current state of play on reference budget practices at national, regional and local level

Sus resultados⁴¹ sugieren que las familias (en especial las familias con hijos) que viven en las capitales de los países europeos más pobres con los regímenes de renta mínima no se pueden permitir una dieta saludable de acuerdo con las directrices nacionales sobre una dieta saludable. Si se tuvieran en consideración otras necesidades esenciales, los regímenes de renta mínima tampoco parecen ser totalmente adecuados en otros países. En opinión de los investigadores, este hecho quiere decir asimismo que los presupuestos de referencia completos no ofrecerían un criterio de referencia útil para aquellos países en los que esto resultaría excesivamente ambicioso a medio plazo. No obstante, los autores argumentan que también en el caso de estos países los presupuestos de referencia completos podrían servir para: (1) demostrar que el incremento de la adecuación de las rentas mínimas no

⁴¹Tim Goedemé, Bérénice Storms, Tess Penne, Karel Van den Bosch (eds.), Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project, University Antwerp Octubre 2015, p.247

hace referencia de manera única o necesaria al aumento del nivel de las prestaciones, sino que también se puede lograr este objetivo mediante la reducción del coste de los bienes y servicios esenciales; (2) contribuir a identificar los bienes y los servicios que suponen una carga especialmente pesada en un presupuesto que promueva una participación social adecuada, y de este modo pueden ser objeto de prioridad para la acción política; (3) facilitar un aprendizaje transnacional al mostrar cómo otros países reducen el coste de los bienes y los servicios esenciales y mejorar la accesibilidad; y (4) contribuir a formular los objetivos intermedios. Además, los presupuestos de referencia se pueden utilizar para evaluar los cambios de las políticas a lo largo de un período de tiempo, o como una herramienta para realizar evaluaciones ex ante del impacto de las políticas.

3. ¿Cómo se valoran y se toman en consideración los gastos de vivienda?

Los términos de referencia de este proyecto solicitaban información de manera explícita sobre cómo se valoran y se toman en consideración los gastos relacionados con la vivienda.

El **informe anual SPC 2013**⁴² analiza la evolución de los gastos de vivienda, en especial para las familias con menores ingresos.

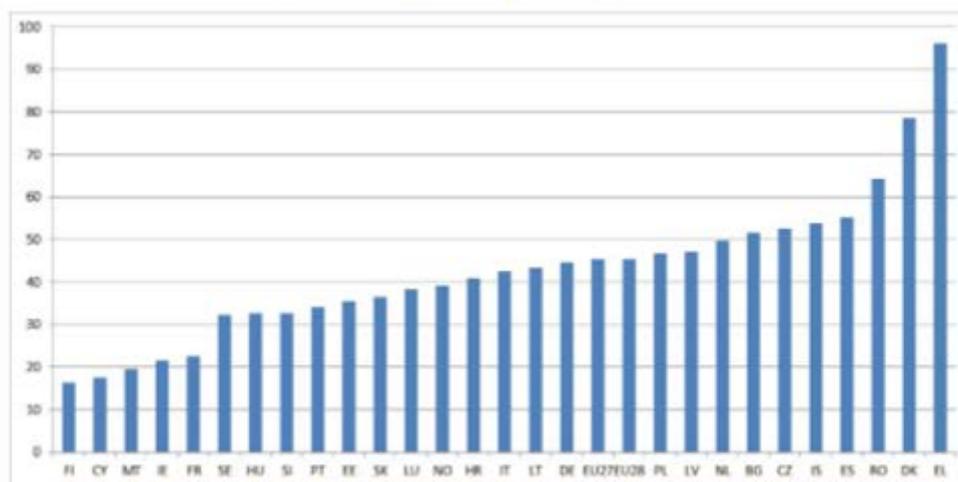
Los gastos de vivienda representan un porcentaje importante de la renta de una familia, en especial para los grupos con menores ingresos. En 2012, el porcentaje medio de los gastos de vivienda con respecto a la renta disponible de las familias variaba entre los Estados Miembros, entre un valor mínimo del 2,5% en MT y un valor máximo del 33,1% en EL, con una media en la UE28 del 11,2%.

El porcentaje medio de los gastos de vivienda con respecto a la renta disponible de las familias aumentó en 12 de los países UE17 entre 2008 y 2012. En una serie de países el incremento ha sido más relevante para las personas que viven por debajo del umbral de pobreza, con incrementos superiores a 10 p. p. en BG, DK, EE, EL, ES, LT y SK. Para las personas con rentas más altas, el porcentaje de los gastos de vivienda se ha mantenido relativamente estable con la excepción de IE donde se ha incrementado de manera significativa.

Una forma en la que los Estados Miembros pueden evaluar la cuestión de los gastos de vivienda es el **porcentaje de la carga excesiva de los gastos de vivienda**, en el que los gastos de vivienda representan más del 40% de los ingresos netos disponibles de la familia (netos de los subsidios de vivienda). Los datos del informe anual SPC 2013 muestran que éste es el caso únicamente de entre el 15% y el 30% de las personas pobres y (prácticamente) sin empleo en países como FI, CY, MT, IE, FR, SE, HU y SI, y que alcanza casi el 100% en EL y el 80% en DK.

⁴² SPC report 2013, p.58-64

Figure 62. Housing cost overburden rate for the (quasi-) jobless households living at risk of poverty, 2012



Source: Eurostat (EU-SILC); Note: data for IE refers to 2011

Source: SPC report 2013, p. 109

FIGURA 62: Porcentaje de carga excesiva de los gastos de vivienda para las familias sin (casi) trabajo que viven en riesgo de pobreza, 2012

Los investigadores del **proyecto de presupuesto de referencia** subrayan⁴³ que, en las familias con un conjunto determinado de características básicas, la gama de precios generalmente es amplia. Por lo tanto, en el caso de la cesta de vivienda, los autores proponen una perspectiva diferente a la hora de calcular valores de referencia para los gastos de vivienda. Al igual que en otras cestas, la perspectiva empieza por una revisión de los criterios de calidad, con el fin de determinar qué se puede entender por vivienda adecuada en la Europa contemporánea. Los criterios de calidad relativos a una vivienda adecuada se derivan de las directrices internacionales y europeas, de los indicadores UE sobre privación en materia de vivienda, la reciente Revisión de Criterios de Vivienda ("Housing Standards Review") del Reino Unido, así como del sentido común. Utilizando los datos del Estudio sobre Renta y Condiciones de Vida ("Study of Income and Living Conditions" - EU-SILC) de 2012⁴⁴, los investigadores han calculado los alquileres así otros gastos relacionados con la vivienda (energía, impuestos, mantenimiento) de viviendas que cumplieran los citados criterios de calidad, tanto en el sector privado como en el sector de alquileres de viviendas protegidas. Los precios hacen referencia a una región más amplia que la capital. Debido a la heterogeneidad del mercado de la vivienda, los investigadores no se centraron en el coste más bajo de las viviendas de calidad, sino en un precio al que se puede esperar que existan un número de viviendas disponibles en el mercado. De manera más específica, los autores trataron de establecer qué familias pagaban realmente un valor dentro del percentil 30 por viviendas que cumplieran determinados criterios de calidad. En otras palabras, se puede

⁴³ Tim Goedemé, Bérénice Storms, Tess Penne, Karel Van den Bosch (eds.), Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project, University Antwerp Octubre 2015, p.186-236

⁴⁴ Últimos datos disponibles en el estudio EU-SILC study que incluían un módulo especial sobre vivienda.

prever que el 30% de las familias que viven en una vivienda con las características especificadas pagan menos que el coste de vivienda de referencia identificado en este capítulo, mientras que se puede prever que el 70% paga más por el mismo tipo de vivienda. Aunque los investigadores reconocen que dicho umbral del 30% resulta arbitrario, argumentan que este umbral debería permitir identificar diferencias importantes en los gastos de vivienda entre los diferentes tipos de familias en los diversos países, y serviría para obtener una mejor visión sobre el coste de una vivienda adecuada de manera más general. No obstante, los autores subrayan que, cuando se utilizan los presupuestos de referencia para evaluar la adecuación de los ingresos de familias reales, se deben tomar en consideración los gastos de vivienda reales a los que las personas deben hacer frente, en lugar de los gastos de vivienda de referencia propuestos en dicho informe, que sirven para propósitos puramente analíticos.

Se determinaron los gastos de vivienda de referencia correspondientes a viviendas adecuadas con el fin de ilustrar la importancia de los gastos de vivienda, y el impacto significativo que las viviendas sociales pueden generar sobre los recursos mínimos requeridos para una participación social adecuada. La investigación utilizó modelos de regresión con las familias como unidad de análisis. Los autores calcularon los alquileres de referencia para arrendatarios del sector privado así como para arrendatarios del sector social⁴⁵. Los investigadores calcularon del mismo modo los gastos de vivienda de referencia distintos del alquiler. Otros gastos de vivienda hacen referencia a los gastos mensuales asociados al derecho de la familia a vivir en el alojamiento, que son distintos del propio alquiler. Dichos gastos incluyen los intereses de la hipoteca, los impuestos sobre la vivienda, el seguro, el mantenimiento y las reparaciones, y también los costes de los servicios públicos (por ejemplo, agua, electricidad, gas y calefacción) que se derivan del uso efectivo del alojamiento. Se utilizaron las mismas variables independientes, con la adición de variables que indicaban la composición de la familia (pareja frente a persona sola, y el número de hijos; ambos como variables indicadoras), puesto que el tamaño y la composición de la familia pueden tener una influencia sobre la necesidad (y los costes) de los servicios públicos (electricidad, agua), con independencia de las características de la vivienda.

Los gastos de vivienda de referencia totales para los arrendatarios se calculan como la suma del alquiler de referencia y de los gastos de vivienda de referencia distintos del alquiler. Los investigadores observaron que los cálculos relativos a los alquileres de referencia de una vivienda adecuada varían enormemente entre las capitales, reflejando unas diferencias transnacionales en el nivel del alquiler medio. Y al contrario, otros gastos de vivienda, que reflejan principalmente los gastos de energía, varían en mucha menor medida entre las capitales estudiadas. Tal y como se preveía, los alquileres de referencia son siempre inferiores en el sector de las viviendas protegidas que en el sector privado.

⁴⁵ Los investigadores explican su metodología de la siguiente manera: "Nosotros consideramos unos modelos de regresión loglineales de cuantiles, con el alquiler (ln) como variable independiente, en los que incluimos como variables independientes: el tamaño en m² (ln), el número de habitaciones (ln), la duración transcurrida del contrato actual (ln), el hecho de si la región es la región de la ciudad de referencia (ind), y el hecho de si la zona se encuentra densamente poblada (ind). (ln) indica que la variable se introdujo tras una transformación logarítmica, mientras que (ind) quiere decir la variable indicadora (a saber, valores simulados para cada categoría de estas variables, salvo para la categoría de referencia). Las regresiones se operaron en la submuestra de arrendatarios del sector privado. La unidad de análisis era la familia, presuponiendo que se corresponde en una relación de uno a uno con la vivienda. De este modo se realizaron los cálculos de los alquileres de referencia para los arrendatarios del sector privado, así como los alquileres de referencia para los arrendatarios en el sector de las viviendas sociales".

4. Prestaciones complementarias

Los términos de referencia requieren asimismo aclarar si los RRM se complementan con otras prestaciones para cubrir necesidades especiales.

En algunos países, los regímenes RM tienen el objetivo de cubrir los gastos principales que se consideran necesarios para una vida digna. No obstante, en muchos países los principales regímenes RM no cubren una gama muy amplia de gastos. Debido al número limitado de ámbitos cubiertos en muchos regímenes RM básicos, esta ayuda se complementa con otras prestaciones con comprobación de recursos.

El **informe REPS** sobre los Regímenes de Renta Mínima en Europa⁴⁶ proporciona una panorámica de las prestaciones complementarias con comprobación de recursos más generalizadas. En relación con los países de la UE dichas prestaciones engloban:

- Las prestaciones / subsidios de alquiler y de vivienda (por ejemplo, BE, BG, CY, DK, EE, ES [Aragón y País Vasco], FI, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI).
- Los subsidios de energía y calefacción (por ejemplo, BE, IE, LT, MK, MT, PL, RO).
- Los subsidios para la infancia y para la familia / o la ayuda para atención infantil (por ejemplo, BE, BG, FI, HU, IE, LT, NL, PL, PT, RO).
- Los subsidios para seguros de salud, la cobertura de los gastos de atención sanitaria y/o de odontología (por ejemplo, HR, LU, LV, MT, NL, RO).
- Las prestaciones para familias monoparentales y las prestaciones complementarias para familias con pocos ingresos (por ejemplo, EE, ES [Cataluña, País Vasco y La Rioja], HR, MT, LU, RO).
- Los subsidios relacionados con la educación tales como comedores escolares, libros de texto, la educación preescolar y las guarderías gratuitas, etc. (por ejemplo, IE, LV, LT, LU, MK, PT, RO, SK).
- Las prestaciones y los subsidios relacionados con enfermedad / discapacidad (por ejemplo, BE, BG, EE, ES [Aragón, Asturias, Cataluña y Extremadura], MT, NL, PL, PT).

Otras ayudas complementarias con respecto a los regímenes RM mencionados son:

- El subsidio con comprobación de recursos para estudiantes (EE).
- El acceso gratuito al transporte público y el acceso gratuito o con precio reducido a las actividades culturales y sociales, así como a la educación y la formación (LU).
- La ayuda al endeudamiento (NL).
- Los pagos para cubrir los gastos de subsistencia que surgen de manera ocasional y los subsidios para atención (SI), así como la ayuda para el seguro obligatorio del hogar (RO).

El **informe sumario EMIN**⁴⁷ menciona asimismo que en muchos países los beneficiarios del RRM pueden recibir también prestaciones adicionales para otras necesidades. Las prestaciones más reseñadas en los informes nacionales EMIN hacen referencia a la vivienda, los gastos de energía, los gastos de la educación de los hijos y los gastos de la atención sanitaria.

⁴⁶ Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, Enero 2015

⁴⁷ Van Lancker, A., Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe, synthesis report

Debido al importante impacto de los gastos de vivienda para la renta de los beneficiarios, muchos países prevén que la RM se puede complementar con un subsidio de vivienda (AT, BE a escala regional, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, IE, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SK, UK). En Chipre e Irlanda se toman en consideración los reembolsos de hipotecas. Hungría cuenta con un pequeño subsidio para el mantenimiento de la vivienda.

En muchos países existe asimismo una subvención adicional para los gastos de energía que engloba la calefacción, la electricidad, el gas, el combustible (AT en algunas provincias, BE, BG, IE, LT, MT, PL, RO, SE, UK).

Determinados países cuentan con prestaciones especiales para cubrir las necesidades extraordinarias en circunstancias imprevistas (AT en algunas provincias, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, IE, NL, SK).

En algunos países se pueden conceder prestaciones adicionales para cubrir los gastos de la educación de los hijos (BE, CY, EE, ES, FI, DE, MT, NL, RO, SK).

Algunos países conceden una prestación complementaria a la RM para las personas con discapacidades (CY, PT, UK) con el fin de cubrir los costes de la atención a largo plazo (PT).

El informe sumario subraya que el acceso a estas subvenciones adicionales no es en absoluto automático y depende en gran medida de la decisión del trabajador social que evalúa las necesidades de los potenciales beneficiarios.

Además, el informe subraya el hecho de que algunas de las citadas prestaciones adicionales se han reducido como consecuencia de la crisis y de las restricciones presupuestarias.

5. El papel de las prestaciones familiares en la provisión de una ayuda adecuada en materia de renta mínima

En su análisis de la efectividad y la eficacia de los sistemas de protección social⁴⁸, **Bontout et al.** afirman que las políticas de familia efectivas que proporcionan asistencia al empleo de las madres sirven asimismo de ayuda a los ingresos de las familias, por lo que estas políticas pueden resultar especialmente importantes para las familias con menores ingresos. Las políticas de familia son también cruciales a la hora de proporcionar asistencia a los ingresos de las familias y de luchar contra la pobreza y la privación mediante la provisión de prestaciones en efectivo. Existen diversas formas de baja por maternidad / paternidad, subsidios a la infancia, sistemas de prestaciones en efectivo para atención sanitaria y créditos fiscales para las familias que se encuentran disponibles para este propósito.

El informe subraya que las prestaciones familiares constituyen una proporción considerable de los ingresos de las familias que se encuentran en la parte inferior de la distribución de la renta en muchos países. Por ejemplo, en Irlanda el 40% de los ingresos de las familias en el quintil inferior de la renta proceden de las prestaciones familiares, el 39% en Hungría, y el 33% en Reino Unido. El impacto de las prestaciones familiares sobre los ingresos de las familias y el riesgo de pobreza varía de manera significativa de un país a otro. La magnitud del efecto de reducción de la pobreza de las prestaciones familiares se encuentra estrechamente correlacionado con el volumen de gasto en prestaciones familiares como un porcentaje del PIB (ver Gráfico 22)

⁴⁸ Olivier Bontout, Virginia Maestri and Maria Vaalavuo, Efficiency and effectiveness of social protection systems, in *Employment and social developments in Europe, 2015*, Part 3 chapter 2

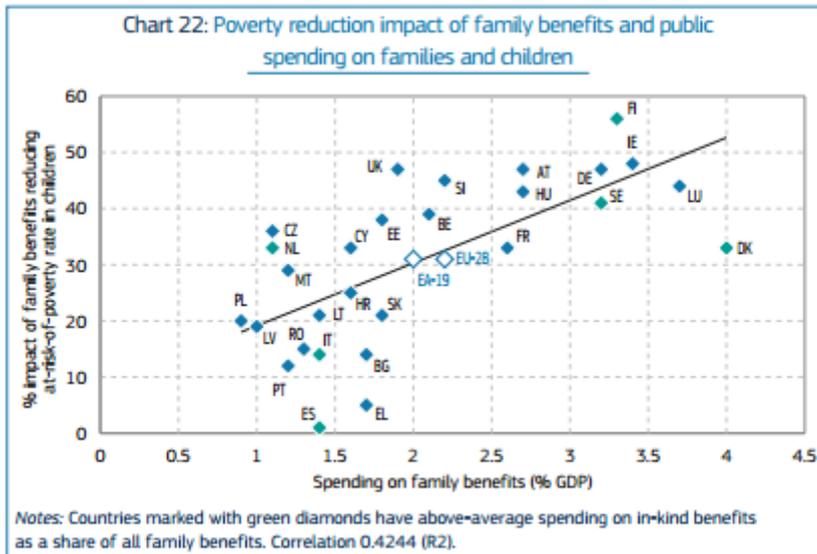
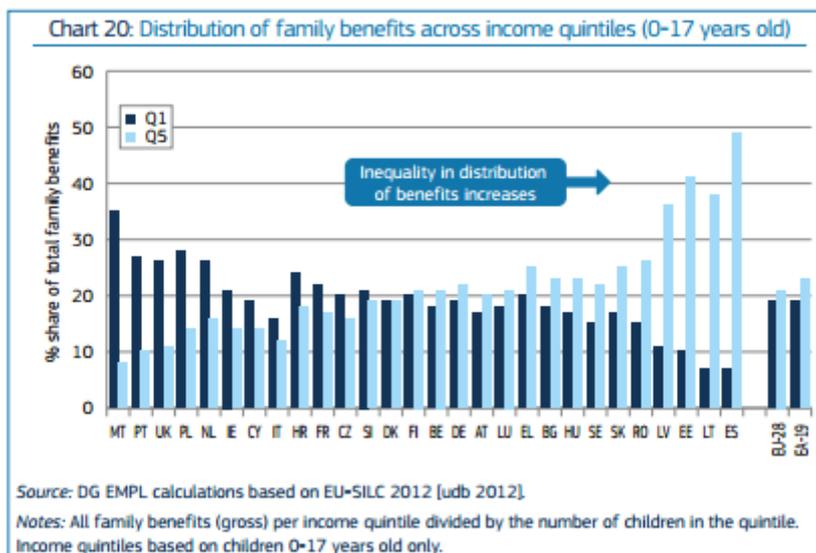


GRÁFICO 22: Impacto sobre la reducción de la pobreza de las prestaciones familiares y del gasto público en familias e infancia

Fuente: Bontout et al, *Efficiency and effectiveness of social protection systems*,

Aunque la correlación resulta clara, algunos países logran el mismo nivel de reducción de la pobreza con un menor gasto. Esto es especialmente evidente cuando se compara Dinamarca, el país con mayor gasto, con Holanda, que se encuentra entre los Estados Miembros menos generosos, puesto que los dos países logran el mismo nivel de reducción de la pobreza a través de las prestaciones familiares. No obstante, en Holanda la distribución de las prestaciones familiares resulta más favorable para las personas más pobres mientras que en Dinamarca tiene un efecto más igualitario entre los grupos (ver Gráfico 20). El informe concluye que el diseño del sistema afecta a la efectividad de las prestaciones familiares a la hora de reducir el riesgo de pobreza.



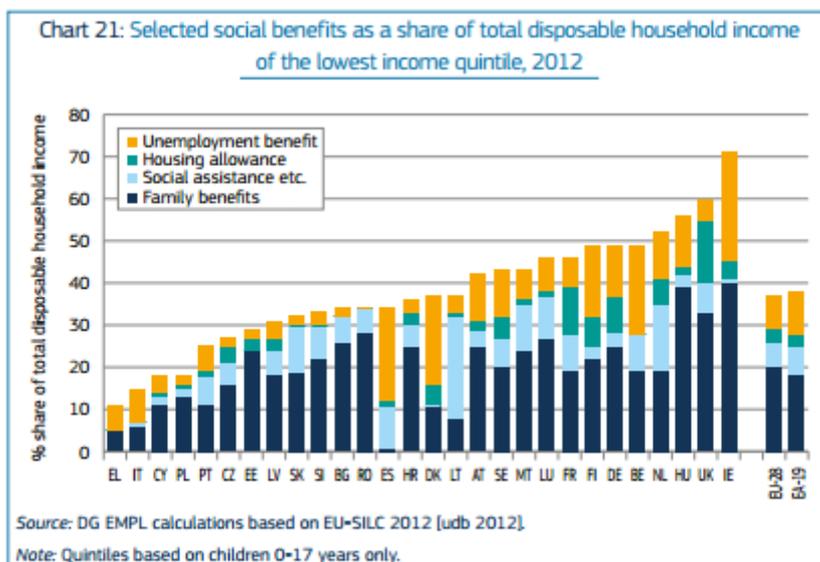


GRÁFICO 21: Prestaciones sociales seleccionadas como un porcentaje de la renta total disponible de las familias del quintil inferior de la distribución de la renta, 2012

Fuente: Bontout et al, *Efficiency and effectiveness of social protection systems*,

6. ¿Regímenes universales o específicos? Los sistemas de prestaciones a la infancia y la pobreza infantil

La evaluación de los sistemas políticos, en especial de los sistemas de prestaciones a la infancia, constituye una cuestión compleja y multidimensional. Las políticas con frecuencia engloban diversos objetivos, y un único resultado directamente observable como el impacto de las prestaciones a la infancia sobre la pobreza no hace justicia a dicho carácter multidimensional.

En los últimos años se ha cuestionado el presupuesto vigente durante mucho tiempo de que las prestaciones con un diseño universal resultan más eficaces que las prestaciones específicas en términos de reducción de la pobreza. Los estudios empíricos recientes tienden a observar que los regímenes orientados específicos ya no se encuentran asociados necesariamente a unos niveles más bajos de reducción de la pobreza. En el ámbito político, el Banco Mundial⁴⁹, la Comisión Europea⁵⁰, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵¹ han alentado una transición hacia una orientación "mayor y mejor" hacia las personas más necesitadas, a menudo acompañada de una llamada a una mayor condicionalidad en el derecho a recibir prestaciones. Esta cuestión se ha encontrado asimismo en el centro de una renovada atención por parte de los expertos académicos. Aunque la "paradoja de la redistribución" de Korpi y Palme⁵², que afirma que las prestaciones dirigidas a las personas pobres logran una menor redistribución que las

⁴⁹ Hall, A. (2007). Social policies at the World Bank: paradigms and challenges. *Global social policy*, 7(2), 151-175.

⁵⁰ Communication from the Commission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 (COM (2013) 83 final).

⁵¹ OECD. (2011). *Divided we Stand. Why Inequality Remains Rising*. Paris: OECD Publications.

⁵² Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.

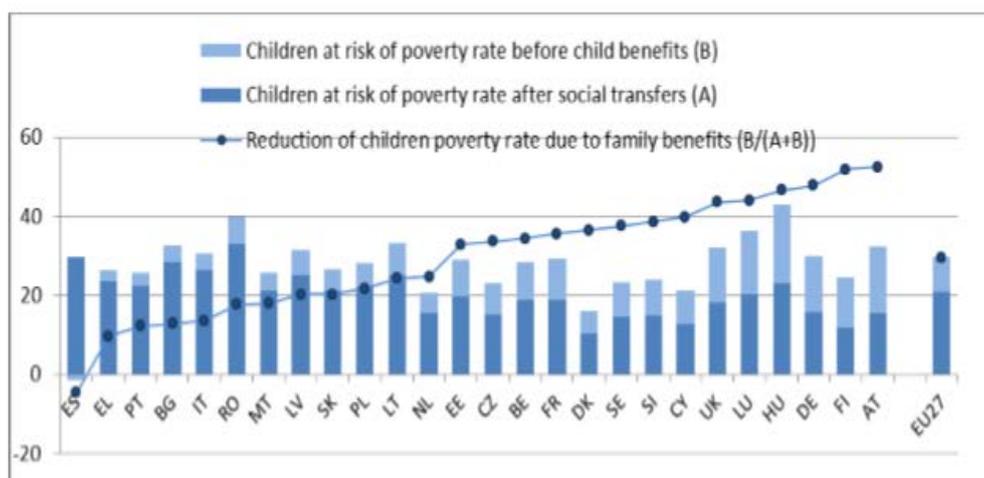
prestaciones universales, se ha considerado durante mucho tiempo como una verdad incuestionable, los últimos estudios empíricos de la OCDE⁵³ y de las economías UE⁵⁴ tienden a observar que la orientación específica ya no se encuentra necesariamente asociada a unos niveles inferiores de redistribución. No obstante, los sistemas universales, a saber, los sistemas en los que toda la población de referencia tiene derecho a la prestación, generalmente generan un mayor impacto sobre la pobreza puesto que dichos sistemas tienden también a estar asociados a un gasto familiar global más alto que los sistemas selectivos que utilizan, por ejemplo, la comprobación de recursos como un requisito de elegibilidad.

El informe anual CPS (“SPC”) 2013⁵⁵ examina la efectividad y la eficiencia de la protección social en general y de las prestaciones a la infancia en particular en relación con la reducción de la pobreza.

El informe afirma que la protección social en su conjunto tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza infantil. Como promedio, el gasto en protección social reduce el riesgo de pobreza infantil en un 40% en la UE, pero el impacto varía mucho entre los Estados Miembros. Los países más efectivos en la reducción de la pobreza infantil son IE (reducción del porcentaje de niños en riesgo de pobreza del 32 %), HU (27 %) y UK (24 %). Los países con los porcentajes más bajos de pobreza infantil son aquellos en los que las familias con hijos se benefician en gran medida de las transferencias sociales globales.

Dentro de todo el conjunto de instrumentos de protección social, las prestaciones familiares y a la infancia juegan un papel específico. En los países en los que las prestaciones familiares y a la infancia son más efectivas en la reducción de la pobreza infantil (AT, HU, FI, LU DE, UK), la pobreza infantil se ha reducido a casi la mitad gracias a las prestaciones familiares y a la infancia. Por el contrario, las prestaciones familiares y a la infancia sólo reducen la pobreza infantil en poco más de 3 puntos porcentuales en ES, EL y PT.

Figure 71. Poverty reduction effect of family and child benefits for children aged 0-17



Source: Eurastat (EU-SILC UDB 2011), Calculations by DG EMPL

⁵³ Kenworthy, L. (2011). Progress for the Poor. Oxford: Oxford University Press

⁵⁴ Marx, I., Salanauskaitė, L., & Verbist, G. (2013). The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? IZA Discussion Papers: Institute for the Study of Labor (IZA).

⁵⁵ Social Europe. May ways, one objective. Annual Report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2013), p.134-136

FIGURA 71: Efecto de reducción de la pobreza de las prestaciones familiares y a la infancia para los niños de 0-17 años

Fuente: SPC report 2013

El informe afirma que se debe promover la adecuación de las prestaciones como una herramienta primordial en la lucha contra la pobreza infantil y la exclusión social.

La asistencia orientada específica a las familias en situaciones más desfavorecidas puede contribuir a mejorar el impacto de reducción de la pobreza, mientras que los regímenes universales pueden lograr unas reducciones adicionales de la pobreza porque los niños que quedarían excluidos de otro modo reciben la prestación⁵⁶. Los regímenes universales pueden ser menos eficientes a corto plazo en la reducción de la pobreza puesto que proporcionan asistencia a la renta de todas las familias con hijos a través de toda la distribución de la renta, con independencia de los niveles de ingresos de las familias. No obstante, a largo plazo, estos regímenes presentan numerosas ventajas: coste limitado de la "producción", mayor índice de utilización y desincentivos reducidos. Por lo tanto, la orientación de la asistencia en el seno de un régimen universal más amplio puede mejorar la efectividad del sistema de prestaciones; la mayoría de los países de la UE han integrado la **"orientación específica en el seno del universalismo"**, a saber, la orientación específica de las prestaciones hacia las familias y / o las familias monoparentales con ingresos reducidos.

El informe concluye que la mayoría de los países con un riesgo de pobreza bajo proporcionan un relativamente elevado nivel de prestaciones, combinando generalmente las prestaciones universales con otras más específicas.

En su estudio, **Van Lancker y Van Mechelen**⁵⁷ investigaron en un amplio conjunto de países europeos (1) la relación entre las prestaciones a la infancia y la pobreza infantil; (2) si la estrategia universal o la estrategia orientada específica resultan más efectivas a la hora de reducir la pobreza infantil; y (3) los mecanismos causales que explican el vínculo entre (1) y (2). Los autores tomaron en consideración las características generales del sistema de prestaciones a la infancia, la magnitud del presupuesto redistributivo y la generosidad de los niveles de prestaciones. Los investigadores observaron que la orientación hacia las rentas más bajas se encuentra asociada a unos niveles más altos de reducción de la pobreza infantil de manera condicionada a la dirección de la orientación y a las características del sistema de prestaciones.

⁵⁶ Notten, G. and F. Gassmann (2008), "Size matters: poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia", *Journal of European Social Policy*, 18 (3), 260-74.
<http://gerandanotten.wordpress.com/research/size-matters-poverty-reduction-effects-of-means-tested-and-universal-child-benefits-in-russia/>

⁵⁷ Wim Van Lancker and Natasha Van Mechelen, *Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries*, CSB WORKING PAPER, Enero 2014, 14/01

Table 1. Classification of child benefit systems, 26 European countries, 2009

	System characteristic	
	Selective	Universal
Benefit allocation	IT, PT, ES, CZ, SI, PL, LT	AT, BE, EE, FR, GR, IE, LU, LV, NL, RO, SK, UK
	Universal	DK, FI, SE, NO, HU, DE, BG

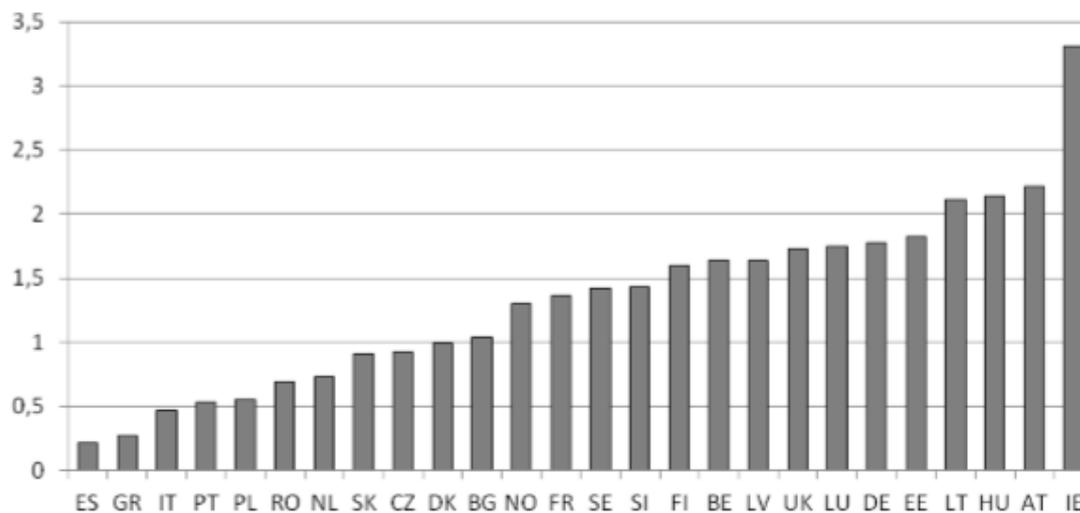
TABLA 1: Clasificación de los sistemas de prestaciones a la infancia, 26 países europeos, 2009

Fuente: Wim Van Lancker and Natasha Van Mechelen, *Universalism under siege?*

En opinión de los autores, podrían existir dos mecanismos causales que promueven la relación entre el diseño de las prestaciones y la reducción de la pobreza: 1) los regímenes de prestaciones universales son superiores porque disponen de presupuestos redistributivos más elevados a asignar (lo que denominan la hipótesis del "tamaño"); o 2) los regímenes de prestaciones orientados específicos son superiores porque los recursos disponibles se distribuyen a un grupo más pequeño lo que permite que las prestaciones sean más generosas, y por lo tanto, más efectivas a la hora de luchar contra la pobreza (la hipótesis de la "generosidad").

fff

Figure 2. Size of the redistributive budget for child benefits (% of GDP), 2009



Source: own calculations on EU-SILC 2010. Note: income reference year is 2010 for UK; for Ireland, the reference period is the twelve months before the survey was carried out.

FIGURA 2: Tamaño del presupuesto redistributivo de las prestaciones a la infancia (% del PIB), 2009

Fuente: Wim Van Lancker and Natasha Van Mechelen, *Universalism under siege?*

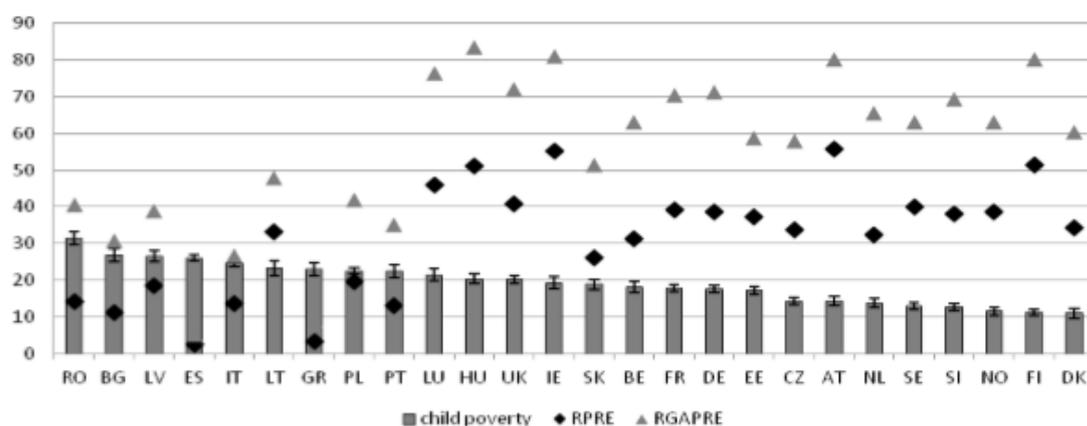
La Figura 3 refleja los índices de pobreza infantil de los países de la muestra así como los indicadores de reducción de la pobreza (RPRE) y de reducción de la brecha de pobreza (RGAPRE). En primer lugar, los autores observaron una gran diversidad en los índices de

pobreza infantil, que oscilan entre más del 30% en Rumania y en torno al 25% en Bulgaria, Letonia, España e Italia, hasta aproximadamente el 10% en Finlandia y Dinamarca.

FI

F

Figure 3. Child poverty rates and RPRE, European countries, 2009



Source: own calculations on EU-SILC 2010. Note : income reference year is 2010 for UK and the twelve months before the survey was carried out for Ireland..

FIGURA 3: Índices de pobreza infantil y RPRE, países europeos, 2009

Fuente: Wim Van Lancker and Natasha Van Mechelen, *Universalism under siege?*

En segundo lugar, en relación con el indicador RPRE, la Figura muestra que las prestaciones a la infancia en algunos países sólo tienen un impacto desdénable sobre los índices de pobreza infantil (España, Grecia), mientras que en otros los índices de pobreza infantil se reducen en más de la mitad (Irlanda, Austria, Finlandia, Hungría). Se puede observar un modelo similar en relación con el indicador RGAPRE.

La investigación relaciona entonces la reducción de la pobreza y la reducción de la brecha de pobreza con el diseño de los sistemas (universal frente a selectivo), con el tamaño de los presupuestos redistributivos y con la generosidad de las prestaciones para los grupos con menores ingresos.

Las **conclusiones** de la investigación arrojan una luz interesante sobre la cuestión de los sistemas universales frente a los selectivos en materia de prestaciones a la infancia:

“En primer lugar, para un conjunto de 26 países, observamos que la orientación hacia las rentas más bajas está asociada a unos niveles más altos en lugar de más bajos de reducción de la (brecha) pobreza, un resultado que se encuentra en línea con los resultados de las investigaciones más recientes en el sentido de que la paradoja de la redistribución ya no es necesariamente válida. Durante la investigación de los factores de impulsión de esta relación, observamos que el tamaño del presupuesto redistributivo se encuentra estrecha y consistentemente asociado con unos niveles más altos de reducción de la pobreza infantil, y que los regímenes universales tienden a disponer de los presupuestos más elevados (lo que confirma la hipótesis del tamaño). Sin embargo, observamos asimismo que la orientación específica se encuentra asociada a unos niveles de prestaciones más generosos para las familias con menores ingresos, y que la generosidad está relacionada asimismo con unos niveles más elevados de reducción de la pobreza infantil (lo que confirma la hipótesis de la generosidad).

En segundo lugar, las características del sistema constituyen un factor importante a tomar en consideración. En los sistemas selectivos, la orientación específica se encuentra estrecha y consistentemente asociada a un mejor rendimiento en términos de reducción de la pobreza infantil. Sin embargo, los sistemas selectivos generalmente son menos eficaces cuando están asociados a unos presupuestos redistributivos reducidos. En dichos casos, nuestros resultados sugieren que la orientación hacia las rentas más bajas puede ser la única forma viable de reducir la pobreza infantil. En los sistemas universales, la relación entre la orientación específica y la reducción de la pobreza es débil y menos consistente.

En tercer lugar, la dirección de la orientación es importante. En algunos países, las prestaciones a la infancia se orientan hacia los grupos con rentas más altas, principalmente a través de beneficios fiscales lo que supone una desventaja para las familias con menos ingresos. Estos países dedican un gasto reducido y son menos eficaces en términos de reducción de la pobreza. Éste es un factor importante a la hora de explicar la relación entre los sistemas orientados específicos y la reducción de la pobreza.

Por último, los **países con un mejor rendimiento** son en realidad los países con un **sistema de orientación en el seno del universalismo**. En estos países existen dos canales de reducción de la pobreza que están operando simultáneamente: combinan unos **elevados presupuestos redistributivos con unos niveles de prestaciones más altos para las familias con rentas bajas**. Este hecho nos lleva a concluir que la orientación específica como tal podría no ser el problema, sin que más bien subraya la importancia de cómo se lleva a cabo dicha orientación.”

En su estudio, **Manos Matsaganis et al**⁵⁸ examinan el efecto de las transferencias de renta a las familias en **Grecia, Italia, España y Portugal**, donde la asistencia pública a las familias con hijos con rentas más bajas con frecuencia resulta escasa o no se encuentra disponible en absoluto, utilizando un modelo de prestaciones-impuestos. Se observa que el impacto distributivo de los programas reales es débil, por lo que existe un gran espacio para la reforma. A título ilustrativo, el modelo europeo de prestaciones-impuestos EUROMOD se utiliza para simular las prestaciones universales a la infancia equivalentes a las existentes en Reino Unido, Dinamarca y Suecia. Se observa que el efecto de lucha contra la pobreza de dichas prestaciones resulta proporcional a su coste fiscal.

En el momento de la investigación, en España, las familias con hijos menores de 18 años podían tener derecho a prestaciones para hijos dependientes con comprobación de recursos (Prestación económica por hijo a cargo), que eran solicitadas por un número de familias que representaban el 13% de los niños. Las ayudas fiscales asumían la forma de créditos fiscales no reembolsables para la infancia y se incrementaban de manera más que proporcional en función del número de hijos.

⁵⁸Manos Matsaganis, Cathal O’Donoghue, Horacio Levy, Manuela Coromaldi, Magda Mercader-Prats, Carlos Farinha Rodrigues, Stefano Toso and Panos Tsakloglou, Reforming Family Transfers in Southern Europe: Is there a Role for Universal Child Benefits? *Social Policy & Society* 5:2, 189–197, 2006 Cambridge University Press

Table 1 Impact of family transfers: percentage reduction in the number of poor children

	Greece	Italy	Spain	Portugal
couple with 1 child 0–17	0.0	17.6	2.7	5.9
couple with 2 children 0–17	3.3	25.6	9.2	17.6
couple with 3+ children 0–17	32.0	23.4	7.8	34.6
lone parent with all children 0–17	4.1	14.1	8.4	9.8
lone parent with at least 1 child 18+	0.0	0.0	2.3	4.0
couple with at least 1 child 18+	5.5	10.1	5.7	14.4
other household types	9.4	8.1	9.4	24.1
all households with children	8.1	19.0	7.3	20.8

Note: The poverty line is set at 60% of national median equivalent disposable income, held constant as policies are simulated. The child poverty rate is the headcount ratio. Children are defined as individuals below 18 years of age. The modified OECD equivalence scale is used, assigning a value of 1.0 to the first adult, of 0.5 to other adults and of 0.3 to children below 14.

TABLA 1: Impacto de las transferencias a las familias: reducción porcentual en el número de niños pobres

La Tabla 1 presenta algunas estimaciones sobre los efectos de primer orden, generados con la ayuda del modelo prestaciones-impuestos EUROMOD 3 en términos del número de hijos que salían de la línea de pobreza, establecido en el 60% de la renta media per cápita equivalente disponible. Los autores subrayan que demasiadas familias pobres en España reciben unas prestaciones reducidas. La ayuda fiscal no reembolsable genera lagunas de cobertura, excluyendo por diseño a las familias pobres. Los autores simularon entonces lo que serían las implicaciones de las prestaciones universales a la infancia, introducidas al mismo tiempo que se abolían los programas reales de transferencias familiares, utilizando un modelo de prestaciones-impuestos como el EUROMOD. Las reformas II–IV simulan las prestaciones a la infancia existentes: los regímenes británico, danés y sueco, respectivamente. Se seleccionaron los tres regímenes con el fin de ilustrar el efecto sobre las estructuras de prestaciones.

Table 3 Impact of simulated reforms: child poverty

	Greece	Italy	Spain	Portugal
existing family transfers	17.0	26.5	21.6	23.1
reform I: budget neutral UCB	17.1	28.4	22.5	25.4
Reform II: British CB	16.0	28.1	18.9	23.5
reform III: Danish CB	15.5	27.1	17.9	19.6
reform IV: Swedish CB	15.9	28.1	18.9	23.2

Note: The poverty line is held constant as policies are simulated. See Notes to Table 1 and 2.

TABLA 3: Impacto de las reformas simuladas: pobreza infantil

Los resultados indican que las prestaciones universales a la infancia pueden generar un considerable impacto redistributivo en el sur de Europa si se establecen a un nivel suficientemente alto. Los autores analizan si dicho cambio político sería viable: observan que el gasto en transferencias familiares en España aumentaría desde el 0,5% de la renta agregada disponible, mientras que las reformas simuladas parecen más costosas. La Reforma IV (CB danés) sería la más cara, elevando el gasto hasta el 2,4% en España pero también generaría el mayor impacto sobre la pobreza. Las Reformas III (CB británico) y V (CB sueco) tendrían un impacto fiscal más débil, aumentando el gasto en las transferencias familiares hasta el 1,8% de la renta total disponible.

Table 4 Impact of simulated reforms: fiscal costs

	Greece	Italy	Spain	Portugal
existing family transfers	0.9	1.3	0.5	1.5
Reform I: poverty neutral UCB	0.9	2.2	0.7	1.9
reform II: budget neutral UCB	0.9	1.3	0.5	1.5
Reform III: British CB	1.6	1.4	1.8	1.8
reform IV: Danish CB	2.1	1.8	2.4	2.3
reform V: Swedish CB	1.7	1.4	1.8	1.8

Note: Fiscal costs are shown as proportion of aggregate disposable income. See Note to Table 2.

TABLA 4: Impacto de las reformas simuladas: costes fiscales

Generalmente existe una compensación entre los costes fiscales y la reducción de la pobreza: los regímenes universales de prestaciones a la infancia más generosos tendrán un impacto redistributivo mayor con un coste fiscal más elevado. En opinión de los autores, el gasto actual en transferencias familiares en el sur de Europa es tan bajo que sería ingenuo esperar que una mera reasignación de recursos en este ámbito político serviría para reducir la pobreza de manera significativa. Los autores **concluyen** que la combinación de **una base de renta universal con unas políticas orientadas puede ser una forma efectiva de reducir la pobreza infantil en el sur de Europa a un coste razonable para el contribuyente**. Pero esto no sería así si las políticas orientadas continúan siendo categóricas. Un **elemento clave de una red de seguridad social inclusiva**, potencialmente abierta a todas las familias pobres con independencia de sus características, sería **un régimen de renta mínima garantizada**.

En su estudio, **Verbist y Van Lancker**⁵⁹ desarrollan un marco bidimensional para evaluar y clasificar los resultados de los sistemas de prestaciones a la infancia en términos tanto de igualdad vertical como horizontal. Los autores argumentan que, aunque todos los sistemas de prestaciones a la infancia incorporan de una u otra forma el objetivo de la igualdad vertical, a la hora de reducir la pobreza, el objetivo primordial de los sistemas de prestaciones a la infancia es (al menos parcialmente) compensar los costes asociados a la educación de los hijos y minimizar la pérdida de bienestar relativa a las familias sin hijos, lo que constituye un objetivo de igualdad horizontal.

Los autores demuestran que existen dos características de los sistemas de prestaciones a la infancia que revisten una relevancia específica para este propósito: el diseño del sistema de prestaciones y el tamaño del presupuesto.

Los autores comparan los rendimientos de los sistemas de prestaciones a la infancia de los países en Europa. La medición de la igualdad vertical ("Vertical equity" - VE) se debe interpretar como la reducción porcentual de la brecha de pobreza infantil; la igualdad horizontal ("Horizontal equity" - HE) se debe interpretar como el porcentaje medio de los gastos compensados para todas las familias con hijos. Los investigadores observaron una estrecha relación entre ambos aspectos de la igualdad: los países que tenían éxito a la hora de compensar un alto porcentaje de los costes de la crianza de los hijos para todas las familias tendían a tener éxito asimismo en la reducción en gran medida de la brecha de pobreza.

⁵⁹ Gerlinde Verbist and Wim Van Lancker, Horizontal and Vertical Equity Objectives of Child Benefit Systems: An Empirical Assessment for European Countries, Soc Indic Res Springer Science+Business Media Dordrecht 2015

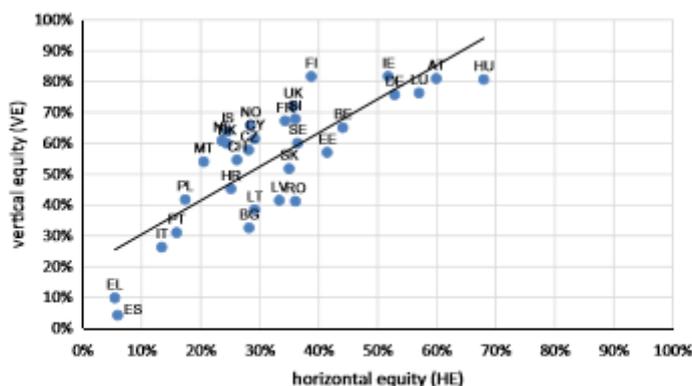


Fig. 1 HE and VE outcomes of child benefit systems in Europe, 2011. *Source:* own calculations on EU-SILC 2011

FIGURA 1: Resultados de Igualdad Horizontal (HE) e Igualdad Vertical (VE) de los sistemas de prestaciones a la infancia en Europa, 2011

Fuente: Verbist and Van Lancker, *Horizontal and Vertical Equity Objectives of Child Benefit Systems: An Empirical Assessment for European Countries*

“De manera desagregada para los diferentes tipos de familias, Irlanda, Noruega y Dinamarca, por ejemplo, cuentan con un sistema de prestaciones a la infancia que incluye generosas prestaciones complementarias para las familias monoparentales. Los países con un buen rendimiento en relación con las familias monoparentales no presentan necesariamente un buen rendimiento con respecto a las parejas. En relación con las parejas, Hungría y Austria destacan por su mejor rendimiento. Holanda tiene buenos resultados con las familias pequeñas. Bélgica tiene buenos resultados con las familias más grandes. Los hijos no se encuentran distribuidos aleatoriamente entre la población, sino que tienden a estar sobrerrepresentados en las familias con menores rentas disponibles. Incluso si un país asigna sus prestaciones a la infancia a los niños con independencia de sus rentas, el hecho de que los niños se encuentren en los estratos más bajos de la distribución de la renta quiere decir que el gasto en prestaciones a la infancia tendrá un impacto redistributivo vertical por defecto.”

Los resultados de los sistemas de prestaciones a la infancia en términos de HE y VE dependen de variables políticas, por una parte, en especial del tamaño del presupuesto y de las características del sistema de prestaciones a la infancia, y de variables relativas al entorno tales como la composición socio-económica de la población subyacente, por otra. Los autores han explorado asimismo algunos de estos factores y han observado que **“los resultados de los sistemas de prestaciones a la infancia se encuentran determinados por (1) la distribución socio-económica de los niños en la población**, en la que el mayor número de niños en los estratos más bajos de renta está asociado con unos mejores resultados; (2) el **tamaño del presupuesto**, en el que los niveles más elevados de gasto están asociados a unos mejores resultados; y (3) el **diseño de los sistemas de prestaciones a la infancia**, en el que los sistemas de prestaciones a la infancia orientados hacia las rentas más bajas están asociados a unos mejores resultados”.

7. Cobertura e índice de utilización

El estudio REPS sobre los Regímenes de Renta Mínima en Europa⁶⁰ señala el problema de la **cobertura** de los RRM en muchos países de la UE. Aunque en más de la mitad de los países los requisitos de elegibilidad garantizan que los regímenes RM proporcionan una cobertura bastante global a todas las personas en riesgo de pobreza, en muchos países la cobertura es muy limitada.

En **España**, un gran número de Comunidades Autónomas (Madrid, Cataluña, Islas Canarias, Valencia, Andalucía, Islas Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha) ni siquiera proporcionaron cobertura al 1% de las familias englobadas en los programas RM en 2014. Únicamente Navarra (4%) y País Vasco (8%) proporcionaban cobertura a un porcentaje significativo de su población en dichos programas RM, mientras que el resto de regiones proporcionaban asistencia a entre el 1% y el 3% de sus familias. Unos de los **requisitos de elegibilidad** en todos los RRM de las Comunidades Autónomas es que existe un determinado período de residencia exigido en todos los programas, entre 6 y 36 meses, e incluso 5 años en Murcia.

El **informe sumario REPS** observa que la mayoría de los países que han sido evaluados como que cuentan con una **cobertura** bastante global proceden del grupo de países que dispone de un **régimen sencillo y global abierto a todas las personas con recursos insuficientes** para mantenerse por sí mismas⁶¹. No obstante, se ha observado asimismo una cobertura global en países con una **red compleja de regímenes diferentes, con frecuencia categóricos y en ocasiones solapados, que proporcionan cobertura a la mayoría de las personas que necesitan asistencia**⁶². La mayoría de estos países no tienen un requisito relativo a un período de residencia antes de que las personas que necesitan asistencia puedan reclamar una renta mínima, salvo por los ciudadanos de la UE, en cuyo caso se exige en ocasiones un período de residencia de 3 meses. Los grupos evaluados con mayor frecuencia como que no cuentan con una cobertura adecuada son: los emigrantes o los solicitantes de asilo, las personas sin documentación, las personas sin residencia legal, los gitanos, los ciudadanos de terceros países, las personas sin hogar, los jóvenes, los estudiantes, y los jóvenes que abandonan la atención institucional, y los trabajadores más pobres.

En relación con el aumento de la cobertura mediante los regímenes de renta mínima, el informe recomienda lo siguiente:

- Aquellos países con unos sistemas muy complejos y fragmentados deben considerar la simplificación de los mismos y el desarrollo de unos sistemas más globales.
- Los países con unos niveles actuales reducidos de cobertura deben revisar sus requisitos para garantizar que todas las personas necesitadas cuentan con cobertura.
- Aquellos países cuyos regímenes RM actualmente excluyen a grupos significativos que viven en la pobreza, como las personas sin hogar, los refugiados, los solicitantes de asilo, los emigrantes indocumentados, los gitanos, los jóvenes (+18 años), deben considerar la modificación de sus regímenes para proporcionarles una mejor cobertura.

⁶⁰ Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, Enero 2015, p 23-26

⁶¹ Table 3 of the report identifies these countries of the EU in this category and ensuring comprehensive coverage: BE, CY, CZ, DK, EE, FI, LU, NL, SE, SI and SK

⁶² Table 3 identifies following EU countries in this category and ensuring comprehensive coverage: FR, IE and MT

- Los países con unos altos niveles de discreción administrativa en sus regímenes básicos RM deben incluir el objetivo de reducir este hecho y deben garantizar que existen unos criterios claros y coherentes a la hora de tomar las decisiones asociadas a un proceso efectivo de admisión.

El **informe sumario REPS** afirma que existen escasos datos detallados sobre el **índice de utilización** de los RRM por parte de la población con derecho a ello en muchos países. Asimismo no encuentra una relación clara entre el índice de utilización y el tipo de RRM: los países cuyos RRM logran un índice de utilización bastante completo proceden de 4 países de la UE con unos regímenes sencillos y globales abiertos a todas las personas con recursos insuficientes para mantenerse por sí mismas (DK, EE, NL, SK), de 2 países con una red compleja de regímenes con frecuencia diferentes, a menudo categóricos y en ocasiones solapados que proporcionan cobertura a la mayoría de las personas que necesitan asistencia (IE y MT), y de 1 país con unos regímenes muy limitados, parciales o fragmentarios que están restringidos a categorías limitadas y que son incapaces de proporcionar cobertura a muchas de las personas que necesitan asistencia (BG).

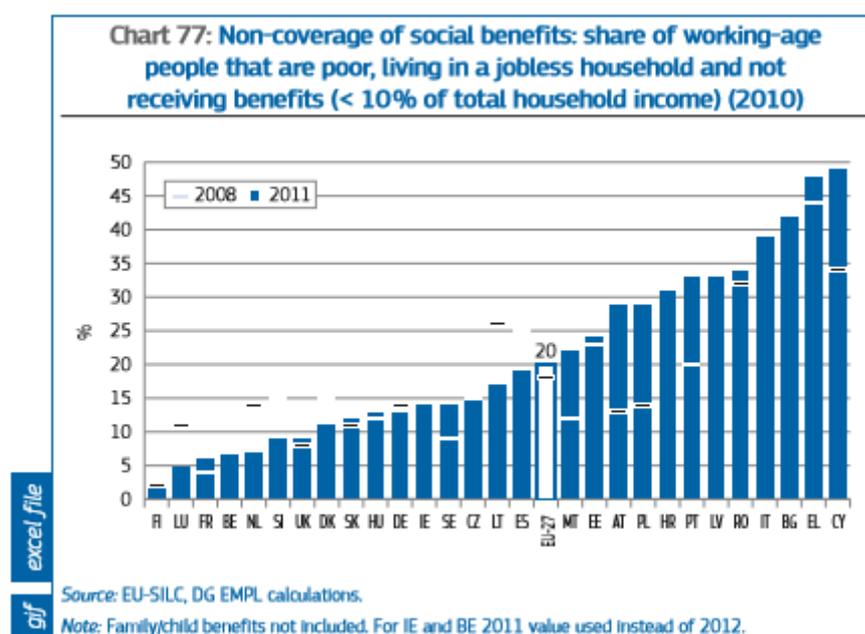


GRÁFICO 77: Ausencia de cobertura de las prestaciones sociales: porcentaje de personas en edad laboral que son pobres, viven en una familia en situación de desempleo y no reciben prestaciones (<10% de la renta total de la familia) (2010)

Fuente: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, p. 87

Hans Dubois y Anna Ludwinek desarrollaron un estudio bien documentado para **Eurofound** sobre el acceso a las prestaciones e identificaron formas de reducir el índice de **no utilización**⁶³.

El estudio empieza explicando que, aunque la reducción del índice de no utilización puede no parecer una opción política atractiva, puesto que se puede esperar que incremente el gasto público en prestaciones, existen **argumentos** importantes en favor de la mejora de la brecha entre el índice de utilización y el número de personas que dispone de derechos.

⁶³ Dubois, H. and Ludwinek, A., *Access to benefits: reducing non-take-up*, Eurofound, Publication Office of the European Union, 2015

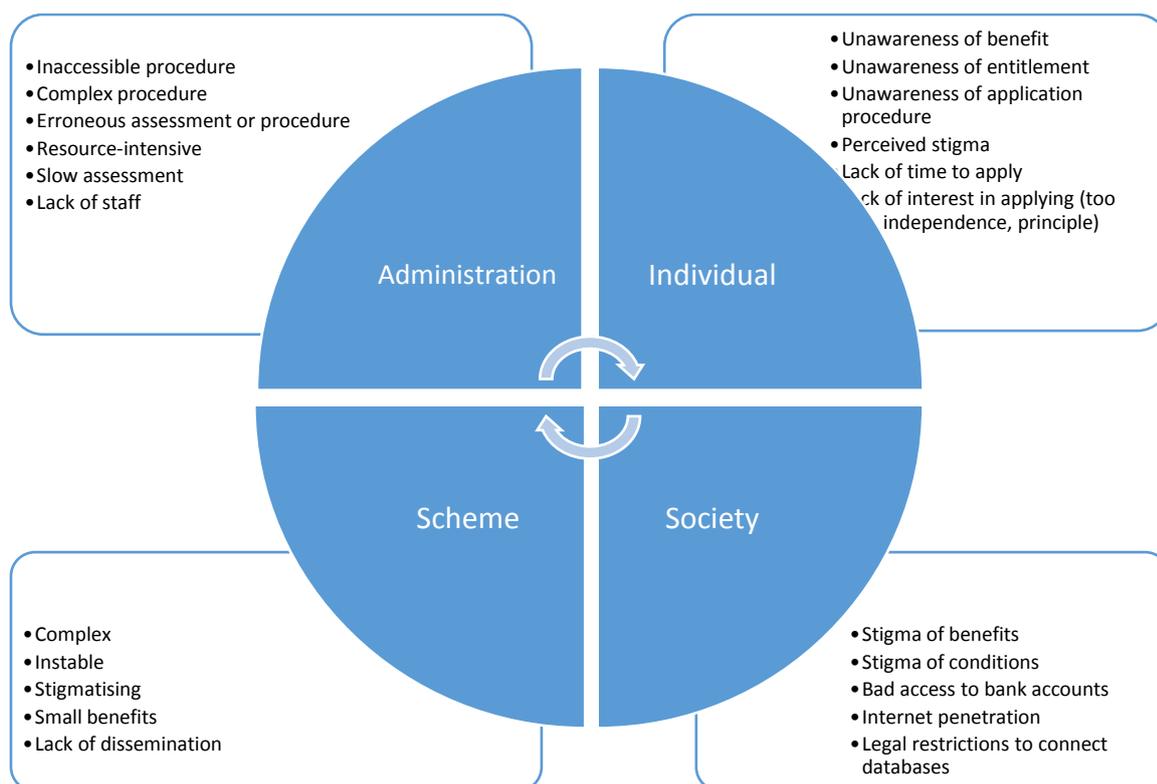
Las prestaciones no **alcanzan su potencial** si no llegan a las personas a las que están dirigidas. Estos potenciales son: **la reducción de la pobreza o de las pérdidas de renta, la promoción de la inclusión social y económica, la estabilización de la economía y la acción como factores automáticos de estabilización.** Si las prestaciones sociales llegan de manera efectiva a las personas que tienen derecho a ellas, los objetivos de pobreza se encontrarán más próximos a los estipulados por los Estados Miembros dentro del marco de la Estrategia Europa 2020. La reducción del índice de no utilización reduciría de manera específica los casos más extremos de pobreza. Asimismo, la no utilización que es ocasionada por unos criterios de elegibilidad complejos puede resultar **costosa en términos de los recursos asignados** a la evaluación de las solicitudes. Una vez sufragados los costes fijos asociados al establecimiento de la prestación, el coste de los beneficiarios adicionales puede ser relativamente pequeño. Si no se considera la no utilización a la hora de establecer una prestación, la predicción acerca del **impacto de las reformas puede resultar fallida.**

La no utilización de determinadas prestaciones, como la renta mínima, puede ocasionar también un **deterioro de las condiciones de vida como la salud.** El estudio muestra asimismo que las personas que se benefician de los programas gubernamentales tienden a presentar una mayor valoración en términos de **confianza en el gobierno.** Por último, cuando las personas que tienen derecho a las prestaciones son incapaces de disfrutar de sus derechos, este hecho genera **injusticia** y un mayor sentimiento de injusticia en la sociedad.

El estudio muestra que la resolución de la no utilización es una cuestión relevante en toda la UE y está muy lejos de ser un asunto marginal. La gran mayoría de los **cálculos estimativos sobre el índice de no utilización más conservadores se encuentra por encima del 40% con sólo unas pocas estimaciones por debajo del 10%.** Se trata de una cuestión persistente en el tiempo que resulta relevante para diversos tipos de prestaciones.

El estudio cita diversas encuestas sobre los **motivos de la no utilización.** Explica la no utilización desde diferentes niveles: el régimen de prestaciones, la administración de las prestaciones, la persona y el contexto social y legal más amplio. Los resultados se reseñan en la siguiente Figura⁶⁴:

⁶⁴ Idem, p. 21



Los motivos más comunes identificados por los **expertos REPS** engloban las **barreras personales** (barreras psicológicas o enfermedades mentales, estigmatización o pérdida de privacidad), las **barreras institucionales** (información y publicidad inadecuadas, prestaciones demasiado bajas o requisitos demasiado altos en comparación con las prestaciones, demasiado papeleo, burocracia y complejidad de las normativas y los procedimientos, aumento de la condicionalidad y de las sanciones), y las **barreras de implementación** (requisitos adicionales impuestos por los servicios sociales, falta de difusión efectiva).

El informe recomienda que:

- Todos los países que todavía no lo hayan hecho deben considerar la puesta en marcha de acuerdos para monitorizar los niveles de no utilización y analizar los motivos de la misma. Estos países deben considerar asimismo la introducción de estrategias para reducir la no utilización y analizar y monitorizar periódicamente la efectividad de estas estrategias, así como poner a disposición del público los resultados de dicho análisis y dicha monitorización.

El **informe sumario EMIN** ofrece una panorámica de los motivos de la no utilización, sobre la base de la tipología desarrollada por Odenor⁶⁵. De acuerdo con esta tipología, los derechos a las prestaciones no se utilizan porque dichos derechos son **desconocidos, no reclamados o no obtenidos** por los usuarios potenciales, o porque sus derechos han sido **descartados** por un intermediario. El informe sumario utiliza esta tipología para describir los motivos de la no utilización mencionados en los informes nacionales del proyecto.

⁶⁵ Van Lancker, A., Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe, Analysis of minimum income schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project, Synthesis report, Enero 2015

Los derechos desconocidos y la falta de comunicación es uno de los principales motivos de la no utilización, también en España. En los países en los que la legislación y la administración consideran que es responsabilidad de los potenciales beneficiarios encontrar la información relevante y reclamar sus derechos, esta perspectiva genera un mayor índice de no utilización que en los países en los que la administración es proactiva a la hora de hacer llegar dicha información a los potenciales beneficiarios. En los países donde existe un RRM bastante complejo, la complejidad del sistema con frecuencia genera un mayor índice de no utilización. Los **derechos no reclamados debido a restricciones** apuntan al hecho de que existen costes asociados al acceso al RRM que superan el beneficio percibido: los costes financieros o cuando el importe de la prestación es demasiado bajo, los costes cognitivos o materiales en los que los procedimientos son demasiado complejos (también en España), los costes físicos debido a las dificultades de acceso de las personas que viven en zonas remotas, los costes psicológicos debidos al miedo a la estigmatización o a la vergüenza. Los derechos no reclamados con frecuencia están asociados a las condiciones de acceso que los potenciales beneficiarios no se encuentran dispuestos a aceptar, tales como las comprobaciones de recursos demasiado rígidas o las medidas de activación que se consideran excesivas. Los **derechos no obtenidos** se deben en mayor medida a los obstáculos administrativos, los procedimientos complejos o los procedimientos discrecionales de la administración (este motivo se cita asimismo en el caso de España), la ausencia de procedimientos de apelación, los requisitos relacionados a los documentos necesarios tales como carnets de identidad o domicilios válidos, que pueden plantear problemas a los emigrantes, las minorías étnicas o las personas sin hogar. El informe sumario no encontró ningún ejemplo de país donde los derechos se descartaran debido a los intermediarios como, por ejemplo, debido a que los trabajadores sociales desanimaran la reclamación de sus derechos por parte de los potenciales usuarios. El informe formula **recomendaciones para mejorar el índice de utilización**.

Revisión y simplificación de las normativas administrativas

- 1 Desarrollar campañas de información a través de una variedad de medios de comunicación y formatos (publicación de artículos en los periódicos locales, provisión de información en lugares tales como centros educativos y parques infantiles, establecimiento de contactos directos con las personas con derecho a la ayuda).
- 2 Desarrollar una administración más proactiva, realizando búsquedas de potenciales beneficiarios (con inclusión de trabajadores de calle con formación).
- 3 Simplificar los procedimientos de solicitud e incrementar la asistencia a la cumplimentación de expedientes.
- 4 Incrementar la flexibilidad a la hora de solicitar la demostración de la elegibilidad (ofrecer servicios como fotos de carnet, carnets de identidad, fotocopias, declaraciones juradas).
- 5 Elaborar unas normas más tipificadas y transparentes con el fin de reducir la incertidumbre asociada al proceso de solicitud.
- 6 Establecer un acceso fácil a los procedimientos de apelación ante las autoridades administrativas independientes y, cuando sea necesario, ante los tribunales.

Mejora de la interacción con otros elementos del estado del bienestar

- 1 Incrementar la atención relativa a la interacción entre los programas.
- 2 Desarrollar puntos únicos de provisión de servicios en los que se reúnan en el mismo lugar los servicios sociales (para mejorar las interacciones entre las diversas prestaciones de bienestar social).
- 3 Considerar atentamente los efectos de las reformas fiscales sobre los incentivos de las personas a la hora de utilizar las prestaciones de bienestar social.

Desarrollo de la investigación y los resultados científicos empíricos

- 1 Generar una investigación y unos resultados científicos empíricos mejores y comparables en materia de no utilización.
- 2 Generar unos cálculos estimativos periódicos sobre los índices de utilización de los diversos programas, sobre la base de unos datos comparables y unos procedimientos tipificados.
- 3 Mejorar la puesta a disposición de los datos administrativos a la comunidad investigadora.
- 4 Realizar encuestas auxiliares a intervalos periódicos (por ejemplo, cada 5 años).

El **informe FEANTSA**⁶⁶ sugiere asimismo utilizar herramientas de monitorización del fraude, como el análisis transversal de los datos y los agentes proactivos, para hacer frente a la no utilización.

El **estudio Eurofound**⁶⁷ recoge ejemplos de iniciativas encaminadas a la **reducción de la no utilización**. Este documento seleccionó estudios de casos en las que existían indicaciones de que la iniciativa había tenido éxito en la reducción de la no utilización y / o la mejora de la eficiencia. En varios casos se llevaron a cabo las evaluaciones y se aprendieron lecciones importantes. El estudio investigó una diversidad de casos en relación con el sistema de prestaciones (sobre la base de un tipología de tres grupos de países: los países en los que un gran porcentaje de la población recibe una prestación reducida; los países en los que pocas personas reciben una prestación relativamente elevada; y los países que se encuentran entre ambos grupos), el tipo de prestación (con inclusión del "nivel de subsistencia", la "asistencia social" o los regímenes de renta mínima), el tipo de medición (a nivel individual o a nivel administrativo), y al menos un estudio de caso por país que incluye información sobre la mejora de la eficiencia, además de la perspectiva dirigida a la reducción de la no utilización.

A nivel de la **administración**, los estudios de casos muestran que la no utilización es más improbable cuando las prestaciones se activan automáticamente, sobre la base de los datos del registro. Cuando resulta imprescindible la solicitud del beneficiario, la no utilización se puede reducir mediante unos procedimientos proactivos y tan sencillos como sea posible, a través de la conexión y la explotación de las bases de datos, o la orientación hacia las personas que son "conocidas por el sistema" porque reciben otras prestaciones o servicios sociales. La simplificación de la información y los procedimientos requeridos puede facilitar la presentación de solicitudes. El estudio identifica la información y la Tecnología de la Comunicación como un gran activo a la hora de simplificar los procedimientos y apunta al potencial de las solicitudes on line, por parte de los solicitantes pero también de los administradores y los proveedores de servicios. La administración puede asimismo hacer frente a la no utilización ocasionada por la estigmatización si los procedimientos de solicitud requieren un contacto cara a cara.

A nivel **individual**, la no utilización se puede reducir llegando a las personas a través de organizaciones terceras partes tales como ONG o sindicatos, centros educativos, organizaciones religiosas o asociaciones de vecinos, o mediante la entrada en redes sociales de potenciales beneficiarios a través de los trabajadores sociales. La incentivación

⁶⁶ Boccadoro, N., for FEANTSA, Non-take-up of Minimum Income Schemes by the homeless population, EMIN thematic report, Octubre 2014

⁶⁷ Dubois, H. and Ludwinek, A., Access to benefits: reducing non-take-up, Eurofound, Publication Office of the European Union, 2015, p. 22-33 and annexes for case studies

de instituciones públicas y privadas que orienten a los ciudadanos para utilizar sus derechos, en la que las instituciones se beneficien de la información a los ciudadanos acerca de sus derechos, sin correr con el coste de los solicitantes adicionales, puede mejorar la probabilidad de que dichas instituciones actúen. Por supuesto, una información clara acerca de la existencia o no de sus derechos y una evaluación efectiva de las solicitudes resultan claves a la hora de reducir la no utilización, pero la mayoría de los estudios de casos van más allá de la información y consideran la ayuda a las personas en sus solicitudes.

Aunque la investigación no evalúa los **regímenes** de prestaciones sobre la base de sus criterios de elegibilidad, afirma que unos criterios de elegibilidad sencillos y transparentes con datos fácilmente disponibles servirían para prevenir la no utilización. La fusión de las prestaciones y su "posicionamiento de marca" puede reducir la estigmatización y clarificar los derechos, incluso sin cambios en los criterios de elegibilidad.

En relación con las medidas dirigidas a **nivel social**, el estudio menciona la facilitación del acceso a los servicios de internet y a los servicios gubernamentales por internet, así como al incremento de la concienciación acerca de la no utilización por parte de los responsables políticos, los proveedores de servicios y el público general como posibles acciones para reducir la no utilización.

8. Tendencias en términos de prioridades entre protección y activación

Los términos de referencia hacen necesario explorar **cómo se combinan los sistemas de renta mínima y las rentas derivadas del trabajo**, así como proporcionar ejemplos de interés.

El **informe REPS** sobre los regímenes de renta mínima en Europa⁶⁸ observa que en muchos países existe una variedad de acuerdos para facilitar las transiciones de las prestaciones RM al empleo. En especial, en la UE, dichos acuerdos incluyen:

- La provisión de prestaciones en situación de empleo de modo que la renta de la familia se incremente mediante la complementación de la renta del trabajo con prestaciones (por ejemplo, BE, ES (País Vasco), FI, IE, MT).
- El descarte parcial de los ingresos con respecto a la comprobación de recursos (en ocasiones durante un período fijo) (por ejemplo, CY, CZ, DE, EL, ES (Galicia), LU, NL, PT, RO, SE, SI).
- La retirada gradual de las prestaciones a lo largo del tiempo (por ejemplo, HR, IE, MT) o el mantenimiento de todas o de un porcentaje de las prestaciones RM durante un período fijo (por ejemplo, LT, PL).

⁶⁸ Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, January 2015

Table 9: The extent to which MI schemes cover people in employment as well as those out of work

Out of work only	Almost exclusively out of work but in some very specific cases in-work as well	In and out of work
HU	DK HR IE LI MT PT SK	AT BE BG CH CY CZ DE EE EL ES FI FR IS (but mainly out of work) IT (all 10 schemes*) LT LU LV MK NL NO** PL RO RS SE SI UK

* For the 10 Italian schemes: See Table 1.

** In principle, in Norway MI benefits can top up work income, but this very rarely happens in practice because MI recipients have no incentive to supplement MI with work income.

TABLA 9: Medida en que los regímenes RM proporcionan cobertura a las personas con empleo y a las personas sin empleo

Fuente: Frazer, H. and Marlier, E., *Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies*, Enero 2015

El **informe sumario EMIN**⁶⁹ observa que en muchos países la incapacidad para encontrar trabajo es una parte integral del propósito de los RRM para las personas en edad laboral, puesto que constituye un motivo de la incapacidad de las personas para garantizar unas condiciones de vida adecuadas a través de sus propios esfuerzos. Algunos países han introducido medidas en sus RRM, que diferencian a las personas incapaces de trabajar de aquellas personas que pueden trabajar (DE, HU, IE, UK). Otros países han desarrollado regímenes de asistencia complementaria dirigidos específicamente a las personas que buscan trabajo para complementar las prestaciones de desempleo basadas en las contribuciones, en especial cerca del final del período de derechos (EE, ES, FR, IE, MT, PT, UK). En muchos países, las prestaciones RRM se conceden asimismo a las personas con ingresos insuficientes derivados del empleo de las prestaciones de la seguridad social (AT, BE, BU, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, UK).

El **informe 2013 del CPS**⁷⁰ menciona a **Francia** como un caso de éxito a la hora de combinar la ayuda de la renta mínima con el empleo. “Un ejemplo reciente de reforma política que combina la ayuda de renta con la activación (con inclusión de la ayuda a las personas con salarios muy bajos) es el “Revenu de Solidarité Active” (RSA) en Francia. El RSA se puede considerar como una piedra angular de la actual política contra la pobreza de Francia, en combinación con el salario mínimo y los subsidios de empleo. Los objetivos declarados son integrar y simplificar los regímenes de prestaciones existentes, combatir la pobreza de manera más eficiente, y fomentar la transición al empleo. El régimen RSA es equivalente a un impuesto sobre la renta negativo. Existe una prestación básica de 410 € (para un adulto solo) o de 590 € (para una pareja sin hijos) aplicable a los solicitantes que no trabajan, los ingresos se complementan con un suplemento RSA para las personas que trabajan de modo que el 62% de sus ingresos netos quedan exentos. El tipo fiscal implícito se establece de modo que la prestación expira a medida que los ingresos del solicitante se aproximan al umbral de pobreza (Salaire Minimum de Croissance SMIC = aprox. 1.200 € brutos/ 950 € netos). En comparación con los regímenes anteriores, el RSA se centra más en el grupo con menores ingresos y, sobre todo, refuerza el componente de incentivación del empleo”. Sin

⁶⁹ Van Lancker, A., *Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe, Analysis of minimum income schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project, Synthesis report*, Enero 2015

⁷⁰ SPC annual report 2013, p.94

embargo, se debe subrayar que, debido a la complejidad del sistema RSA francés, el índice de no utilización es elevado⁷¹.

En relación con la cuestión de **cómo reconciliar el trabajo, la redistribución social y la reducción de la pobreza**, Bea Cantillon et al⁷² observaron que, como consecuencia de las políticas para fomentar la inclusión activa como un medio para prevenir la pobreza y el desarrollo de estrategias de empleo para reducir la dependencia de las prestaciones, el objetivo de reducir la pobreza ha podido resultar más difícil de alcanzar. Sobre la base de su análisis, los autores concluyen que "la experiencia de la UE ante la crisis es indicativa del difícil equilibrio inherente a las estrategias "inclusión activa" que no se debe tomar a la ligera". Los autores formulan tres consideraciones. En primer lugar concluyen que las diferencias en la redistribución social son considerables entre los países. Para ellos los países escandinavos ofrecen el ejemplo de cómo una pobreza reducida, un alto nivel de empleo y un buen rendimiento económico se pueden combinar con una elevada redistribución social. En segundo lugar observan que la pobreza es claramente más prevalente entre las familias sin empleo. Los ejemplos de Eslovaquia, República Checa y Dinamarca demuestran que la proporción de familias sin empleo se puede reducir hasta el 10%, y el hecho de garantizar unas rentas mínimas adecuadas a los grupos de familias pobres que trabajan es posible si el diseño de las políticas es efectivo y siempre que se ofrezcan auténticas medidas de activación, salarios adecuados y un nivel apropiado de redistribución. Las simulaciones de su estudio muestran asimismo que, aunque las políticas activas de mercado laboral deben jugar un papel importante en la reducción de la pobreza en Europa, los regímenes de renta adecuada y la redistribución social continúan siendo instrumentos importantes para mejorar el rendimiento del estado del bienestar. Por último, los autores observan que los presupuestos sociales juegan un papel importante: existe una correlación negativa entre los niveles de gasto y la reducción de la pobreza, lo que significa que la reducción de la pobreza requiere claramente unos esfuerzos importantes. No obstante, el diseño y la estructura distributiva de los programas sociales juegan asimismo un papel importante puesto que algunos países logran unos niveles de pobreza mucho menores a pesar de unos niveles de gasto social similares.

Los investigadores afirman que el coste de introducir la protección de una renta mínima adecuada que se define como el 60% de la renta media se reduciría de manera considerable si los países fueran capaces de concebir unas políticas de activación de éxito y llevar el número de familias pobres que trabajan al nivel de los países con un mejor rendimiento (Suecia, Lituania, Estonia y Eslovaquia: media = 7,8%). No obstante, los autores observan también que en España, Rumania, Lituania, Estonia y Letonia la brecha de pobreza continuaría siendo grande incluso si el porcentaje de este tipo de familias se redujera hasta el 8%, porque la brecha de pobreza en estos países refleja principalmente la inadecuación de sus acuerdos de protección de la renta.

⁷¹ El informe EMIN para Francia (p.20) cita un estudio de evaluación del sistema RSA que estima que el índice de no utilización de la actividad RSA es del 68%

⁷² Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O., and Van den Heede, A., Social redistribution, poverty and the adequacy of social protection, in Cantillon, B., and Vandenbroucke, F.(eds), Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states? Oxford University Press, 2014, p. 157-184

9. Efectos de la crisis sobre la protección social y la renta mínima

En su investigación sobre la relación entre la dinámica del empleo y la pobreza en los países UE antes, durante y después de la crisis, **Gábos et al**⁷³ observaron que los países difieren en gran medida en la proporción de los cambios totales en materia de pobreza atribuidos a cambios en los índices de pobreza de las personas que viven en familias tanto con empleo como sin empleo. Los autores concluyen que el éxito de la reducción de la pobreza depende en gran medida de tres factores: la dinámica del crecimiento global del empleo, la distribución equitativa del crecimiento del empleo entre las familias con diferentes intensidades de actividad laboral, y los sistemas de bienestar social adecuadamente diseñados para suavizar la pérdida de renta de aquellas familias que son incapaces de generar ingresos suficientes con su actividad en el mercado laboral.

En su **informe 2015**⁷⁴, el **CPS ("SPC")** analiza las recientes reformas e iniciativas políticas en el ámbito de la inclusión social y la reducción de la pobreza. Los autores observan que en el período posterior a la crisis se pueden identificar tres tipos de respuestas políticas principales en los países UE: (1) la consolidación fiscal que ha provocado recortes en los presupuestos, ocasionando reducciones en la disponibilidad y/o la calidad de los programas; (2) un abandono en algunos Estados Miembros de las políticas de inclusión social universales a unas políticas condicionales más orientadas que con frecuencia resultan menos efectivas a la hora de hacer frente a los retos sociales; y (3) una decisión por parte de algunos Estados Miembros de priorizar las medidas de protección social pasivas a corto plazo frente a la introducción de medidas más activas y facilitadoras.

En el **informe sobre Empleo y Desarrollo Social 2014**, **Aujean et al**⁷⁵ describen algunas de las evaluaciones en los regímenes de prestaciones de desempleo en los Estados Miembros de la UE. Los autores observaron que entre 2011 y 2013 en casi una tercera parte de los países de la UE, los acuerdos de prestaciones de desempleo se han modificado debido al mayor nivel de exigencia de los requisitos de elegibilidad (UK, IE), a la modificación de los importes de las prestaciones recibidas (RO), a la introducción de la comprobación de recursos, a la introducción del carácter condicional de las prestaciones con respecto a las búsquedas activas de empleo y la participación en formación y otras políticas activas del mercado laboral, a la reducción de la duración máxima de recepción de las prestaciones (CZ, PT) o a la vinculación del nivel de las prestaciones con la duración del desempleo. Estos cambios han provocado unos índices de cobertura en 2013 para las personas desempleadas a largo plazo en la UE de 11 puntos porcentuales por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Los autores apuntan a la falta de efectividad de los sistemas de prestaciones de desempleo en estos países, pero indican asimismo que los cambios también han tenido un impacto negativo sobre la efectividad de los sistemas de activación. Por el contrario, algunos países han adoptado medidas expansionistas que han aumentado las oportunidades de solicitar prestaciones de desempleo al reducir el período requerido de contribución para disponer del derecho (LV), al ampliar las prestaciones de desempleo a nuevas categorías como los trabajadores no fijos (DE), los trabajadores autónomos (AT), o las personas cuyos derechos hubieran expirado de otro modo (LV, ES).

Los autores indican que los países que introdujeron prestaciones de desempleo parcial para mantener a las personas en sus puestos de trabajo (FR, DE, PL, NL) tienen mercados laborales que han demostrado ser más resilientes a la crisis, lo que subraya la contribución de unos

⁷³ András Gábos, Réka Branyiczki, Barbara Lange and István György Tóth, Employment and poverty dynamics in the EU countries before, during and after the crisis, ImPROvE working papers, N°15/06, Marzo 2015

⁷⁴ Review of recent social policy reforms, 2015 Report of the SPC,

⁷⁵ Aujean, L., Maestri, V., Tanay, F. and Thévenot, c., The legacy of the crisis: resilience and challenges, in Employment and Social Developments 2014, p.45-46

sistemas de prestaciones de desempleo bien diseñados, que no sólo protegen a las personas frente a las pérdidas de renta, sino que ayudan a los países a capear la recesión.

Su investigación muestra asimismo que los países con las políticas activas de mercado laboral y el gasto en prestaciones de desempleo más altos, que cuentan con unos sólidos requisitos de búsqueda de trabajo y unos elevados niveles de participación en formación combinados con una buena cobertura y unos criterios de elegibilidad reducidos, presentan los mercados laborales con mejor rendimiento y han hecho frente mejor a la crisis. Los países identificados como con un mejor rendimiento en materia de mercado laboral son: AT, DE, DK, SE y UK.

V. Conclusiones

En las **Recomendaciones Específicas Nacionales 2016**, dirigidas a España por la Comisión Europea, se recomienda que el país racionalice sus regímenes de renta mínima y de ayuda familiar.

Utilizando sus competencias en materia de articulación básica de los diferentes RRM, el Consejo Interterritorial de Servicios Sociales puede recomendar a las Comunidades Autónomas que establezcan el nivel básico de renta mínima en todas las regiones de acuerdo con un **nivel comúnmente acordado de adecuación**.

Además de la definición de un nivel común de adecuación para la prestación mínima básica, se recomienda proporcionar suficientes complementos asociados al tamaño de la familia o prestaciones complementarias a la renta mínima que incluyan unas **prestaciones familiares o a la infancia** más generosas.

El primer capítulo de este documento muestra que, para la evaluación de los rendimientos de los países relativa a la lucha contra la pobreza, se pueden utilizar diversos indicadores que subrayan diferentes concepciones de la efectividad de las políticas sociales. El indicador más directo consiste en medir la **adecuación de la ayuda de la renta mínima** en términos de la capacidad de los regímenes de renta mínima para sacar a las personas de la pobreza utilizando el índice AROP del 60% de la renta media, o de la definición de medidas intermedias para reducir de manera considerable la pobreza mediante transferencias sociales. Otro indicador es la consideración de la capacidad de los países de **garantizar la adecuación de los regímenes de renta mínima para las familias con y sin empleo**. Diversas evaluaciones analizan la capacidad de reducción de la pobreza de la ayuda de la renta mínima, combinada con su promoción del empleo. Por último, en un **análisis multidimensional**, se combinan los diferentes indicadores con el fin de analizar la efectividad y la eficiencia de los países en relación con su lucha contra la pobreza.

Estas diferentes elecciones conllevan diferentes resultados en términos de países con un mejor rendimiento. Sin embargo resulta llamativo que unos pocos países presentan un buen rendimiento en todos estos análisis. Dichos países son: **IE, DK, NL y UK**. Otros países se mencionan varias veces como que presentan un buen rendimiento en las evaluaciones. Dichos países son: SE y SI.

Los países con un buen rendimiento **no se pueden caracterizar por el diseño de su régimen de renta mínima**, puesto que tanto los RRM sencillos y globales como otros RRM más complejos y categóricos presentan una buena calificación.

Resulta claro que, para contar con unas políticas sociales de éxito, la **adecuación de los regímenes de renta mínima** se debe **combinar con unos salarios mínimos dignos y unas prácticas de mercado laboral inclusivas y con unas políticas generosas en materia de infancia y de familia**.

El segundo capítulo documenta el caso de **Austria**, país en el que las competencias de la regulación de la renta mínima corresponden al nivel regional, pero donde el nivel nacional ha concluido recientemente un acuerdo con las provincias federales para coordinar y racionalizar los regímenes regionales de renta mínima. Éste puede ser un ejemplo de la acción que puede llevar a cabo España con el fin de coordinar mejor los regímenes de renta mínima de las Comunidades Autónomas.

El tercer capítulo describe las mejores prácticas en materia de simplificación de los sistemas de prestaciones y de la provisión integrada de servicios que pueden servir de inspiración a España en sus reformas. Las experiencias de **Austria, Finlandia, Noruega e Irlanda** con el establecimiento de **puntos únicos de provisión de servicios** proporcionan una visión interesante de los procesos en juego y de las condiciones que se deben cumplir para integrar con éxito diferentes servicios. **Holanda** ofrece un ejemplo interesante de **simplificación** de los sistemas de prestaciones para las personas que se encuentran más allá del mercado laboral.

En el cuarto capítulo se examinan diversos aspectos de la política social relacionados con la renta mínima que son actualmente objeto de debate.

En relación con las **referencias** que se utilizan para establecer el nivel de pago de los RRM, no se destaca ninguna regla general. Sin embargo, las investigaciones recientes muestran que la utilización de **presupuestos de referencia** puede ser una herramienta prometedora, no sólo para evaluar la adecuación de la renta mínima, contribuir a formular objetivos intermedios y evaluar los cambios de política, sino también para identificar bienes y servicios que tienen un impacto importante para el presupuesto familiar y facilitar el aprendizaje transnacional sobre cómo reducir el coste de estos servicios.

Este capítulo contiene una sección sobre cómo se valoran y se toman en consideración los **gastos de vivienda**. Asimismo ilustra cuáles son las demás **prestaciones complementarias** concedidas en muchos Estados Miembros. Los subsidios de vivienda y de energía se encuentran entre las prestaciones adicionales más generalizadas.

Se otorga especial énfasis al papel importante de las **prestaciones familiares y a la infancia** en la lucha contra la pobreza, puesto que dichas prestaciones constituyen una parte importante de los ingresos de las familias situadas en la parte inferior de la distribución de la renta en muchos países.

Sobre la cuestión de si establecer unos **regímenes universales o específicos**, en especial en relación con las prestaciones a la infancia, y sobre la base de las investigaciones recientes, esta sección ilustra que existe una correlación entre el coste fiscal y la reducción de la pobreza, en el sentido de que los regímenes de prestaciones a la infancia universales más generosos tienen un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza a un coste fiscal más elevado. Los mejores resultados en términos de reducción de la pobreza se obtienen mediante unos regímenes de prestaciones a la infancia que combinan la universalidad de las prestaciones con un sistema orientado específicamente a las familias más necesitadas. La sección contiene asimismo una simulación de un sistema mejorado de prestaciones a la infancia para España que calcula el coste fiscal.

Este capítulo analiza el impacto perjudicial de una mala **cobertura y un elevado índice de no utilización de los RRM**. Los países con una cobertura bastante global proceden del grupo de países que cuentan con un régimen sencillo y global, abierto a todas las personas con ingresos insuficientes. La sección repite las **recomendaciones** del informe REPS, el informe EMIN y el estudio Eurofound para mejorar la cobertura y la utilización. La revisión de los requisitos de acceso para asegurar que todas las personas necesitadas cuentan con cobertura y la garantía de unos criterios de elegibilidad sencillos y transparentes resultan

esenciales para conseguir una cobertura y una utilización mejores. La garantía del acceso a una renta mínima como un **derecho individual** en todas las regiones y la **eliminación de los requisitos asociados al período de residencia** para las personas que viven en España tendría un impacto positivo sobre la cobertura del RRM en España. Otra solución consistiría en la introducción de una categoría adicional de beneficiarios, a saber, aquellas personas que ya eran beneficiarios de la renta mínima en otras Comunidades Autónomas en España. Por lo tanto, se podría introducir una cierta **portabilidad del derecho a una renta mínima**, sobre la base del reconocimiento mutuo de los criterios de elegibilidad del RRM entre las Comunidades Autónomas.

La sección sobre la **combinación de los RRM con los ingresos derivados del empleo** muestra que muchos países conceden la ayuda RM a personas con ingresos insuficientes derivados de su empleo. El ejemplo del RSA francés se cita como caso de interés, subrayando no obstante que la complejidad del sistema puede provocar una utilización reducida.

Por último, este capítulo describe de manera sumaria algunos de los **efectos de la crisis sobre los sistemas de protección social** en los países europeos, mostrando que en los países en los que las prestaciones de desempleo se han reducido o se ha limitado su accesibilidad, este hecho no sólo ha reducido la efectividad de la protección social, sino que también ha generado un impacto negativo sobre los programas de activación. Por el contrario, los países que han adoptado medidas expansionistas no sólo han protegido a las personas frente a las pérdidas de renta, sino que han hecho que sus economías sean más resilientes al efecto de la crisis.

Bibliografia

Aujean, L., Maestri, V., Tanay, F. and Thévenot, C., The legacy of the crisis: resilience and challenges, in Employment and Social Developments 2014.

Blommesteijn, M., Mallee, L. and van Waveren, B., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, The Netherlands 2015.

Boccadoro, N., for FEANTSA, Non-take-up of Minimum Income Schemes by the homeless population, EMIN thematic report, October 2014

Bontout, O., Maestri, V. and Vaalavuo, M., Efficiency and effectiveness of social protection systems, in Employment and Social Developments in Europe, 2015.

Bradshaw J. and Bennett, F., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, United Kingdom 2015

Budapest Institute, Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery, Part II - Country case studies, March 2015

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O., and Van den Heede, A., Social redistribution, poverty and the adequacy of social protection, in Cantillon, B., and Vandembroucke, F.(eds), Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states? Oxford University Press, 2014, p. 157-184

Cantillon, B., Marchal, S. & Luigjes, C., Decent incomes for the poor: which role for Europe? ImProvE Working Paper No. 15/20 November 2015

Daly, M., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes Ireland 2015

Dubois, H. and Ludwinek, A., Access to benefits: reducing non-take-up, Eurofound, Publication Office of the European Union, 2015

European Commission, Efficiency and Effectiveness of Social Spending. Accompanying document to the Communication from the Commission "A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion", COM (2008) 418 final, SEC (2008) 2153, Brussels, 2.7.2008

European Commission, Communication from the Commission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 (COM (2013) 83 final).

European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2013, European Union 2014

European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2014, European Union 2015

European Commission, Commission staff working document, Country Report 2015 (Brussels, 26.2.2015 SWD (2015) 28 final) and 2016 (Brussels, 26.2.2016 SWD (2016) 78 final)

European Commission, European Semester Thematic Fiche Poverty and Social Exclusion, 03.05.2016

European Commission, Recommendation for a Council recommendation on the 2016 national reform programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of Spain, Brussels, 18.5.2016 COM (2016) 329 final

European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2015, European Union, December 2015

Fink, M., Minimum Income Schemes, A Study of National Policies, Austria, University of Vienna, April 2009

Fink, M., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Austria, University of Vienna, October 2015

Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes across EU Member States, synthesis report, October 2009.

Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, January 2015.

Gábos, A., Branyiczki, R., Lange, B. and György Tóth I., Employment and poverty dynamics in the EU countries before, during and after the crisis, ImPRovE working papers, N°15/06, March 2015

Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., Van den Bosch, K., (eds.), Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project, University Antwerp October 2015 Hall, A. (2007).

Kangas O. and Kalliomaa-Puha, L., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Finland 2015

Kenworthy, L., Progress for the Poor. Oxford: Oxford University Press, 2011

Korpi, W., & Palme, J., The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 1998, 661-687.

Kvist, J., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes Denmark 2015

Marx, I., Salanauskaite, L., & Verbist, G., The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace? IZA Discussion Papers: Institute for the Study of Labor (IZA), 2013.

Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Farinha Rodrigues, C., Toso, S. and Panos Tsakoglou, Reforming Family Transfers in Southern Europe: Is there a Role for Universal Child Benefits? *Social Policy & Society* 5:2, 189-197, 2006 Cambridge University Press

McKnight, A., A fresh look at an old question: is pro-poor targeting of cash transfers more effective than universal systems at reducing inequality and poverty? Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics, ImPRovE Working Paper No. 15/14 June 2015

Nelson, K. and Fritzell, J., ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Sweden 2015

Notten, G. and F. Gassmann, "Size matters: poverty reduction effects of means-tested and universal child benefits in Russia", *Journal of European Social Policy*, 18 (3), 2008, p.260-74. <http://gerandanotten.wordpress.com/research/size-matters-poverty-reduction-effects-of-means-tested-anduniversal-child-benefits-in-russia/>

OECD, *Divided we Stand. Why Inequality Remains Rising*. Paris: OECD Publications, 2011.

Rodriguez-Cabrero, Arriba, Montserrat and Moreno-Fuentes, *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Spain*, October 2015

Savage, M., Callan, T., Keane, C. and Kelly, E., *Welfare Targeting and Work Incentives, Budget Perspectives 2015, Paper 3*, Dublin: Economic and Social Research Institute, 2014, available at: <https://www.esri.ie/UserFiles/publications/JACB201239/BP201503.pdf>

Scharle, A., *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery (one-stop-shops), Part I*, Budapest Institute, March 2015

Social Protection Committee, *The social dimension of the Europe 2020 strategy. A report of the SPC (2011)*, March 2011

Social Protection Committee, *The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation, Third report of the SPC (2011)*, European Union, March 2012

Social Protection Committee, *Social Policy Reforms for growth and cohesion, Review of recent structural reforms 2013*, report of the SPC, European Union 2013

Social protection Committee, *Social Europe. Current challenges and the way forward, annual report of the SPC (2012)*, European Union, February 2013

Social Protection Committee, *Social Europe. May ways, one objective. Annual Report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2013)*. European Union 2014.

Social Protection Committee, *Social Europe. Aiming for inclusive growth, annual report of the SPC (2014)*, European Union 2015

Social Protection Committee, *Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe, 2014 report of the SPC*, European Union 2015.

Social Protection Committee, *Review of recent social policy reforms, 2015 Report of the SPC*, European Union 2015

Social Protection Committee, *Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and Effectiveness and Efficiency of ReFuente Allocation*, Report joint prepared by the Social Protection Committee and the Commission Services, 2015

Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Schuerman, N. and Stockman, S., *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, Review of current state of play on reference budget practices at national, regional and local level*, March 2014

Stropnik, N., *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes, Slovenia*, 2015.

Van Lancker, A., *Towards adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe, Analysis of minimum income schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project, Synthesis report*, January 2015

Van Lancker, W. and Van Mechelen, N., *Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries*, CSB WORKING PAPER, January 2014, 14/01, available at: http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%2012%2003_Maart%202012.pdf

Van Mechelen, N. and Marchal, S., Struggle for life: social assistance benefits, 1992-2009, in Marx, I. and Nelson, K., Minimum income protection in flux; Palgrave Mac Millan, 2013

van Oorschot, W. & Roosma, F., The social legitimacy of differently targeted benefits, ImPRovE Working Paper No. 15/11 April 2015

Verbist, G. and Van Lancker, W., Horizontal and Vertical Equity Objectives of Child Benefit Systems: An Empirical Assessment for European Countries, Soc Indic Res Springer Science+Business Media Dordrecht 2015

Watson, D. and Maitre, B., Social Transfers and Poverty Alleviation in Ireland. An Analysis of the Survey on Income and Living Conditions 2004 – 2011, Dublin: Department of Social Protection, 2013, available at:
<http://www.socialinclusion.ie/documents/20131210SocialTransfersandPovertyAlleviationReport.pdf>

Abreviaturas oficiales de los países

EU countries prior to 2004, 2007 and 2013 Enlargements (EU-15)		EU countries that joined in 2004, 2007 or 2013	
BE	Belgium	2004 Enlargement	
DK	Denmark	CZ	Czech Republic
DE	Germany	EE	Estonia
IE	Ireland	CY	Cyprus
EL	Greece	LV	Latvia
ES	Spain	LT	Lithuania
FR	France	HU	Hungary
IT	Italy	MT	Malta
LU	Luxembourg	PL	Poland
NL	The Netherlands	SI	Slovenia
AT	Austria	SK	Slovakia
PT	Portugal	2007 Enlargement	
FI	Finland	BG	Bulgaria
SE	Sweden	RO	Romania
UK	United Kingdom	2013 Enlargement	
		HR	Croatia

Fuente: Frazer, H. and Marlier, E., *Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies*, Enero 2015

Anexo 1: Posibles ámbitos de articulación de los regímenes de Renta Mínima en España⁷⁶

En España, las Comunidades Autónomas disponen de la competencia de poner en marcha los RRM. No obstante, el gobierno central puede facilitar el intercambio de información, de experiencias y de buenas prácticas. El Consejo Interterritorial de Servicios Sociales es responsable de la articulación básica de los servicios sociales, con inclusión de los RRM, a escala nacional. Recientemente se ha producido un debate público acerca de la mejora de la articulación de los programas RM en todo el país.

El **Informe Nacional 2016** afirma que la pobreza y la exclusión social (en sus tres dimensiones) ha empeorado en España en la estela de la crisis y se mantiene como la más alta en la UE. Entre 2010 y 2014, el número de personas en riesgo de pobreza (índice AROP) aumentó en más de 1,3 millones. España se encuentra asimismo entre los países con el mayor nivel de desigualdad, que aumentó también en mayor medida durante la crisis, impulsado por el desempleo y la polarización de los ingresos entre las personas que trabajan. Las importantes disparidades regionales contribuyen al nivel global de desigualdad: el porcentaje de personas en riesgo de pobreza varía entre el 20% o menos en Madrid, Navarra, País Vasco y Rioja, y el 40% o más en Andalucía, Extremadura, Murcia y Ceuta. Los niños son el grupo de mayor riesgo, debido al deterioro de la situación de sus padres y al impacto relativamente bajo de las prestaciones familiares sobre la reducción de la pobreza. Las familias monoparentales presentan el riesgo más alto. Los emigrantes, la población gitana y las personas con discapacidades se ven afectadas de manera desproporcionada por la pobreza y la exclusión social. El informe nacional observa que los regímenes de renta mínima (RRM) en España continúan siendo un conjunto de programas desconectados con grandes disparidades regionales en términos de los acuerdos de provisión de prestaciones, los requisitos de elegibilidad y la adecuación. En las **Recomendaciones Nacionales Específicas 2016**, dirigidas a España por la Comisión Europea, se recomienda al país que racionalice los regímenes de renta mínima y de ayuda familiar. El Informe Nacional para España señala que su porcentaje de pobreza y de exclusión social se encuentra entre los más elevados de la UE (29,2%). El país hace frente a un incremento de la desigualdad. Los RRM de las Comunidades Autónomas están desconectados y presentan grandes disparidades regionales, pero los RRM se encuentran en su mayoría en torno o por debajo del 40% de la renta media. El índice de no utilización es elevado en España.

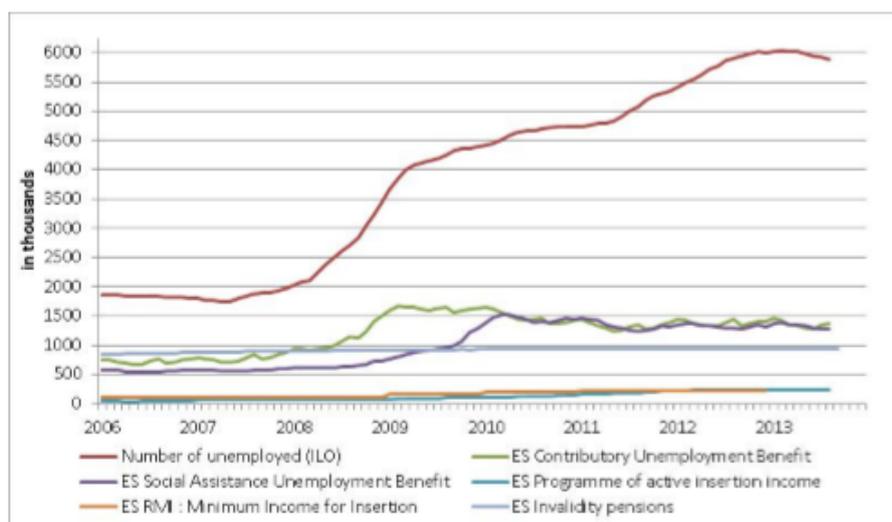
1. Mejora de la cobertura mediante la simplificación de los requisitos de elegibilidad y la garantía de la portabilidad de los derechos a la RM

De acuerdo con el **informe REPS** para España, una de las características llamativas de todos los RRM de las Comunidades Autónomas de España es su cobertura extremadamente reducida. En muchas regiones (Madrid, Cataluña, Islas Canarias, Valencia, Andalucía, Islas Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha), los RRM no llegaron ni siquiera al 1% de sus familias en 2014. Únicamente Navarra (4%) y País Vasco (8%) incluían a un porcentaje significativo de su población en sus RRM. El resto de las regiones alcanzaban entre el 1% y el 3% de sus familias. El **Informe Nacional 2016** observa que, a pesar del incremento significativo registrado desde 2008, el número total de familias que recibía la ayuda de renta mínima fue inferior al 1,5% en 2014, lo que se encuentra muy por debajo del número estimado de familias en situación de necesidad. De acuerdo con el informe REPS, las estimaciones muestran que en torno a 700.000 familias no disponen de renta y constituyen la población meta no abordada en relación con los RRM.

⁷⁶ Análisis basado en el informe nacional 2015 y 2016, y el informe CSR 2016 para España, así como en el Informe Temático REPS sobre los Regímenes de Renta Mínima, España, Rodríguez-Cabrero, Arriba, Montserat and Moreno-Fuentes, Octubre 2015

El **informe anual CPS 2013 sobre la situación social en la UE** señala el fuerte incremento en las cifras de personas desempleadas en España, combinado con un relativamente bajo aumento en los receptores de prestaciones.⁷⁷

Figure 40. Evolution of the number of benefit recipients and number of unemployed (in 1000) – the example of ES



Source: Data on number of unemployed from Eurostat (ILO definition, in 1000 persons, seasonally adjusted); data on number of benefit recipients collected from Member States through the SPC delegates

FIGURA 40: Evolución del número de receptores de prestaciones y el número de desempleados (en 1.000) – El ejemplo de ES

Uno de los **requisitos de elegibilidad** en todos los RRM de las Comunidades Autónomas es que se exige un determinado período de residencia en todos los programas, de entre 6 y 36 meses, e incluso 5 años en Murcia.

2. Definición de unos criterios comunes sobre la adecuación de los RRM, mejorando la sensibilidad de los importes totales al tamaño de la familia y mejorando las prestaciones familiares

El **informe temático REPS para España** sobre los RRM señala el hecho de que, aunque la mayoría de los regímenes definen un determinado nivel de renta para la familia que es concedido en virtud de los RRM regionales, y que consiste en un importe básico más los complementos por miembros adicionales de la familia, el nivel de intensidad de la protección es muy heterogéneo en las Comunidades Autónomas, oscilando entre unos importes básicos de 300 € a 620 € al mes.

Generalmente, los RRM se encuentran por debajo del 40% de la renta media nacional, salvo en Navarra y País Vasco. El informe señala asimismo el generalmente reducido impacto del régimen de protección de la renta sobre la reducción de la pobreza. El **Informe Nacional 2016** para España confirma que, aunque se ha producido alguna mejora, España continúa siendo uno de los Estados Miembros con el menor impacto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza, en especial sobre la reducción de la pobreza infantil. El gasto en prestaciones familiares y de vivienda es particularmente bajo en comparación con la media UE.

⁷⁷ SPC annual report 2013, p.68

De acuerdo con el **informe REPS para España**, la ayuda complementaria para miembros adicionales de la familia es muy reducida en la mayoría de las regiones, lo que provoca una falta de sensibilidad de los RRM con respecto al tamaño de la familia. Además, los programas de ayuda familiar en España son débiles por naturaleza. La combinación de estas características ocasiona unos elevados porcentajes de pobreza infantil en España. El **Informe Nacional 2015** observa que se han realizado progresos limitados para mejorar la situación de las familias con hijos de menores ingresos, y que las medidas modestas adoptadas no representan un marco global que sirva para contrarrestar los altos niveles persistentes de pobreza infantil.

En el **informe ESDE 2015** se afirma lo siguiente: "España (...) destaca por el hecho de que el porcentaje de las prestaciones familiares con respecto a la renta disponible de las familias es como promedio únicamente el 1% en comparación con aproximadamente el 10% en la UE28 (...). Además, la importancia de las prestaciones familiares para las familias más pobres es igualmente baja, mientras que en la UE-28 las prestaciones familiares representan el 20% de la renta total disponible del quintil inferior de la renta. El caso de España es especialmente llamativo porque la pobreza infantil se encuentra entre las más altas de Europa."⁷⁸

3. Mejora de los vínculos de los RRM con otros pilares de la inclusión activa

El **Informe Nacional 2016** observa que en algunas regiones la rápida retirada de las prestaciones al incorporarse a cualquier tipo de empleo, combinada con el prolongado proceso de registro y solicitud de las prestaciones, obstaculiza la reinserción fluida de los beneficiarios en el mercado laboral. Este hecho resulta especialmente aplicable a los contratos de corta duración y a los empleos a tiempo parcial que no proporcionan un salario que permita una subsistencia digna. Además, la limitada coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales obstaculiza la efectividad de las medidas de activación.

El **informe REPS para España** confirma que existen problemas significativos en la transición entre los sistemas de prestaciones: no existen vínculos entre las prestaciones de desempleo y el acceso a los RRM, lo que hace que las personas desempleadas pasen largos períodos sin ingresos y sin ayuda para su reinserción en el mercado laboral. El régimen de asistencia social al desempleo es competencia del gobierno central y consiste en una serie de programas con comprobación de recursos: las prestaciones de asistencia al desempleo, la renta de integración activa, el programa de recualificación profesional PREPARA y el programa de activación del empleo. No existen datos disponibles acerca de la implementación de las Políticas de Mercado Laboral Activo ("Active Labour Market Policies" - ALMP) en España, ni acerca de la presencia de beneficiarios RM. El informe afirma asimismo que la capacidad real de las administraciones regionales y locales para diseñar planes de actuación integrada para los beneficiarios de los RRM se encuentra muy por debajo de las necesidades, debido a un aumento exponencial en la demanda de RM. El gasto agregado en ALMP constituye menos del 20% del presupuesto total destinado a políticas de mercado laboral en España (en comparación con una media UE de aproximadamente 1/3, DK más de 1/2). Se ha comisionado a las organizaciones del tercer sector la implementación de una parte muy significativa de las ALMP para los grupos socialmente excluidos.

⁷⁸ Olivier Bontout, Virginia Maestri and Maria Vaalavuo, Efficiency and effectiveness of social protection systems, in Employment and social developments in Europe, 2015, Parte 3, capítulo 2

El **Informe Nacional 2016** observa que la limitada coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales obstaculiza la efectividad de las medidas de activación. La multiplicidad de actores implicados a escala nacional y regional en la provisión de servicios de empleo y servicios sociales, así como la falta de coordinación entre ellos dificulta la provisión efectiva de la asistencia, con inclusión de la ayuda personalizada a los individuos que se encuentran más alejados del mercado laboral. El **Informe Nacional 2015** menciona un acuerdo, celebrado en julio de 2014 y firmado por el gobierno y los agentes sociales, que estipula la intención de evaluar, junto con las Comunidades Autónomas, los diversos modelos de regímenes de renta en términos de cobertura y de su vínculo con la empleabilidad. Aunque todos los RRM de las Comunidades Autónomas hacen referencia a la inclusión activa, sólo unas pocas regiones cuentan con protocolos de coordinación entre los servicios sociales responsables de los RRM y los servicios de empleo. Únicamente el País Vasco dispone de un punto único de contacto para los beneficiarios RM en relación tanto con los servicios sociales como con los servicios de empleo. Las medidas de consolidación fiscal han contribuido al deterioro del acceso de los grupos vulnerables a los diferentes servicios de bienestar social en general, y a los servicios de asistencia familiar y de cuidado de la infancia en particular. El **Informe Nacional 2015** confirma que existe una falta de provisión de atención a la infancia que afecta a las oportunidades de los niños y obstaculiza la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Anexo 2: Renta Neta derivada de la Ayuda Social

Fuente: Frazer, H. and Marlier, E., Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies, Enero 2015, p. 41

Table A1: Net income on social assistance (2012 [for EU-SILC: 2013 survey year])

	Social assistance local currency				Social assistance € PPPs				Social assistance as % 60 per cent threshold			
	single	couple	C2C	LP1C	single	Couple	C2C	LP1C	single	couple	C2C	LP1C
AT	9807	14019	24620	14602	9271	13252	23274	13804	74	71	81	85
BE	9182	12263	17979	14281	8394	11210	16435	13054	71	63	61	85
BG	875	1335	2904	1951	914	1395	3036	2039	25	26	37	44
CZ	77608	102292	158556	121804	4142	5460	8463	6501	67	59	59	81
DE	6828	10428	18204	11672	6705	10240	17876	11461	58	59	67	76
DK	99434	190060	263009	176705	9411	17989	24894	16725	83	105	95	113
EE	2264	3001	4809	2857	2833	3754	6016	3574	57	51	53	56
EL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ES	5023	5679	7894	7157	5260	5946	8266	7494	62	47	42	68
FI	9538	14037	21203	13843	7695	11324	17105	11168	68	67	66	76
FR	8573	11515	16650	13349	7857	10554	15260	12234	68	61	58	82
HU	321800	349400	955612	638540	1799	1954	5343	3570	41	30	53	62
IE	13884	20530	26989	17270	12071	17849	23465	15015	121	120	103	116
IT	5579	8315	11895	8795	5338	7956	11381	8415	59	59	55	72
LT	4200	7560	13690	7622	1846	3323	6018	3351	43	52	61	60
LU	16916	24798	36073	22655	13889	20360	29618	18601	85	83	78	87
LV	819	1299	2379	1719	1569	2489	4559	3294	29	31	37	47
NL	11396	16208	20774	17155	10543	14995	19220	15872	91	86	72	106
NO	111036	151164	223032	154668	9328	12699	18736	12993	58	52	50	62
PL	3804	5090	11052	10444	1560	2088	4532	4283	29	26	37	62
PT	2118	3710	6683	3697	2445	4282	7713	4267	43	50	59	58
RO	1309	2509	4489	2509	512	981	1755	981	24	30	35	35
SE	84720	114240	213276	125112	7579	10220	19079	11192	61	55	67	70
SI	3963	5905	11088	6565	4662	6946	13043	7723	56	55	68	71
SK	1420	2381	4010	2769	1985	3328	5607	3871	35	39	43	53
UK	5716	7719	15357	10017	6541	8833	17573	11462	60	54	70	81

Source: CSB MIPI Version 3/2013; Eurostat (PPP: final household consumption from <http://ec.europa.eu/eurostat/web/purchasing-power-parities/data/database>, last accessed 21/2/2014; at-risk-of-poverty [AROP] thresholds 2013, income years 2012 from <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>, last accessed 18/9/2015)

Anexo 3: Sistemas de protección social en la UE: Los acuerdos de financiación y la efectividad y la eficiencia de la asignación de recursos. Informe conjunto elaborado por el Comité de Protección Social (CPS) y los Servicios de la Comisión Europea, 2015

FIGURA B.9: Gasto en protección social y resultados sociales en España (2011 y 2008)

TABLA B.9: Panorámica de los indicadores – Valores reales en España, 2011 y 2008

Figure B.9: Social protection spending and social outcomes in Spain (2011 and 2008)

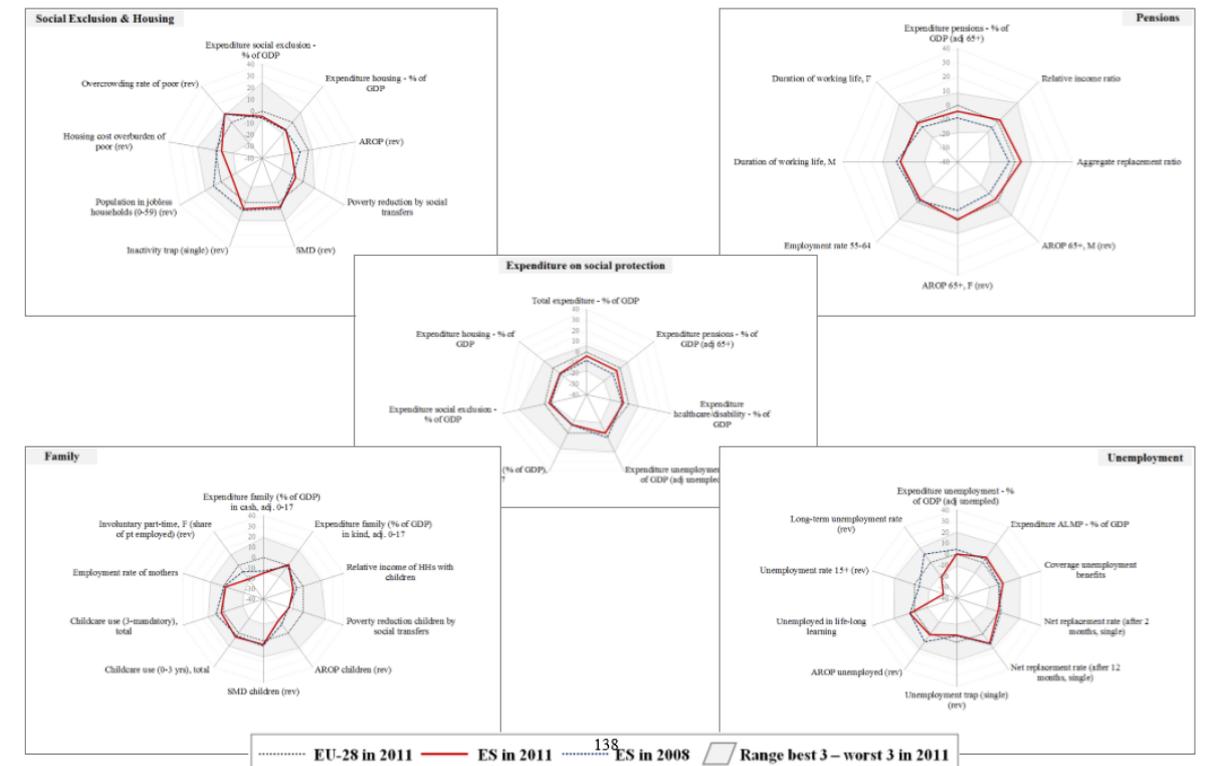


Table B.9: Overview Indicators – Actual Values Spain 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	ES 2011	ES 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	26.1	22.2	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	65.5	55.5	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	8.8	8.4	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	23.0	30.2	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	7.1	7.1	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	0.2	0.2	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.2	0.2	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	ES 2011	ES 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.93	0.82	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.58	0.50	0.51
AROP 65+, M	12.1	13.6	21.2	14.8
AROP 65+, F	16.4	15.8	24.5	20.0
Employment rate 55-64	48.8	44.5	45.6	45.5
Duration of working life, M	37.6	37.4	38.3	37.3
Duration of working life, F	32.2	31.5	29.7	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	ES 2011	ES 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	0.7	0.6	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0	37.8	31.3	31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	58.0	61.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	58.0	61.0	
Unemployment trap (single)	74.8	82.7	81.2	74.5
AROP unemployed	46.9	46.0	39.4	45.4
Unemployed in LLL	9.0	13.2	12.3	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	21.4	11.3	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	9.0	2.0	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	ES 2011	ES 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	2.5	3.1	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	4.0	3.6	3.2
Relative income HHs with children	0.94	0.83	0.88	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	18.8	16.0	40.2
AROP children	20.8	29.9	26.8	20.1
Severe material deprivation children	11.8	7.6	6.7	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	39.0	36.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	86.0	94.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	57.3	59.5	59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	53.4	35.1	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	ES 2011	ES 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	22.2	20.1	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	25.0	20.2	34.9
Severe material deprivation	9.9	5.8	4.5	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	44.2	41.5	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	14.3	7.6	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	48.0	41.2	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	12.1	10.3	30.4

Figure B.4: Social protection spending and social outcomes in Denmark (2011 and 2008)

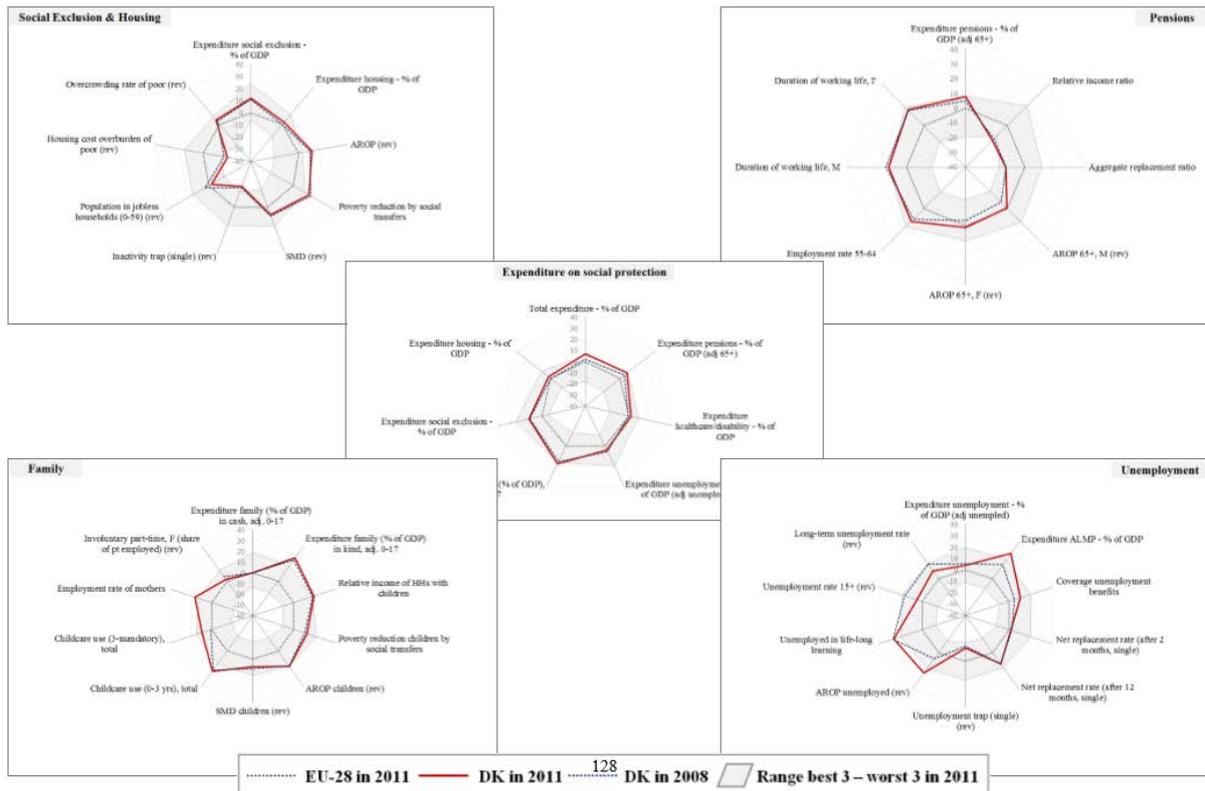


Table B.4: Overview Indicators – Actual Values Denmark 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	DK 2011	DK 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	34.2	30.7	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	84.5	81.4	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	10.9	10.2	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	29.5	31.9	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	16.9	16.3	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	1.0	0.8	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.7	0.6	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	DK 2011	DK 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.75	0.71	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.42	0.42	0.51
AROP 65+, M	12.1	12.4	18.5	14.8
AROP 65+, F	16.4	15.6	21.3	20.0
Employment rate 55-64	48.8	59.5	58.4	45.5
Duration of working life, M	37.6	41.0	41.7	37.3
Duration of working life, F	32.2	37.9	38.2	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	DK 2011	DK 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	1.5	1.0	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0	50.4	39.8	31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	61.0	62.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	61.0	62.0	
Unemployment trap (single)	74.8	89.1	88.9	74.5
AROP unemployed	46.9	26.7	41.1	45.4
Unemployed in LLL	9.0	35.1	30.8	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	7.6	3.5	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	1.8	0.5	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	DK 2011	DK 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	6.6	6.5	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	10.3	9.8	3.2
Relative income HHs with children	0.94	1.15	1.11	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	58.4	56.4	40.2
AROP children	20.8	10.2	10.6	20.1
Severe material deprivation children	11.8	3.6	2.1	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	74.0	73.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	98.0	84.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	79.7		59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	20.8	16.8	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	DK 2011	DK 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	13.1	13.1	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	53.7	58.0	34.9
Severe material deprivation	9.9	2.8	2.3	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	86.6	87.2	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	11.3	8.8	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	72.9	70.5	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	21.0	22.4	30.4

Figure B.7: Social protection spending and social outcomes in Ireland (2011 and 2008)

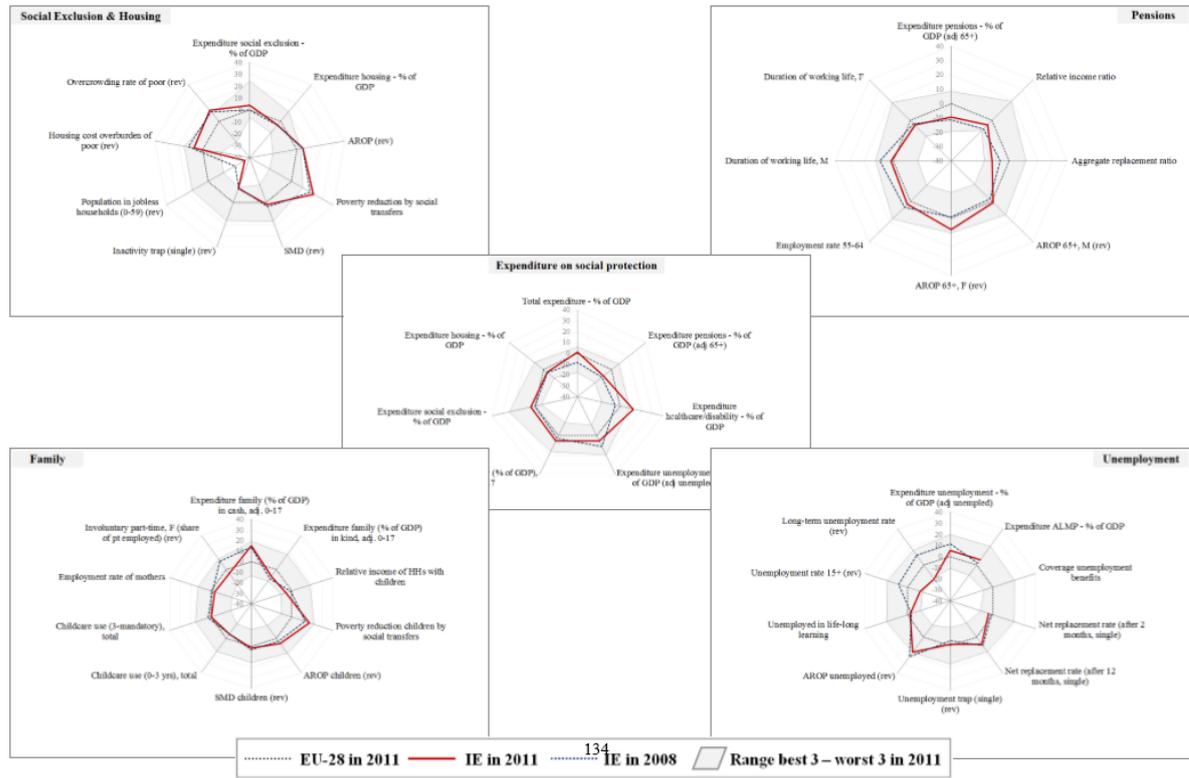


Table B.7: Overview Indicators – Actual Values Ireland 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	IE 2011	IE 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	29.6	21.5	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	57.4	50.9	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	14.0	9.0	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	32.0	41.0	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	12.4	11.5	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	0.6	0.4	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.4	0.4	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	IE 2011	IE 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.86	0.78	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.43	0.48	0.51
AROP 65+, M	12.1	11.5	14.4	14.8
AROP 65+, F	16.4	10.5	17.6	20.0
Employment rate 55-64	48.8	50.0	53.7	45.5
Duration of working life, M	37.6	37.9	40.3	37.3
Duration of working life, F	32.2	30.0	30.5	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	IE 2011	IE 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	0.7	0.6	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0			31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	53.0	57.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	53.0	57.0	
Unemployment trap (single)	74.8	75.9	79.5	74.5
AROP unemployed	46.9	31.8	28.1	45.4
Unemployed in LLL	9.0	6.4	6.1	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	14.7	6.4	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	8.7	1.7	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	IE 2011	IE 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	10.6	6.6	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	1.8	2.5	3.2
Relative income HHs with children	0.94	0.88	0.86	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	65.2	9.7	40.2
AROP children	20.8	17.1	26.9	20.1
Severe material deprivation children	11.8	10.0	20.9	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	21.0	19.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	82.0	75.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	55.6	52.6	59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	33.0	60.7	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	IE 2011	IE 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	15.2	15.0	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	61.6	60.0	34.9
Severe material deprivation	9.9	7.8	6.1	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	76.7	79.9	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	24.2	20.0	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	27.3	17.3	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	6.7	8.4	30.4

Figure B.19: Social protection spending and social outcomes in the Netherlands (2011 and 2008)

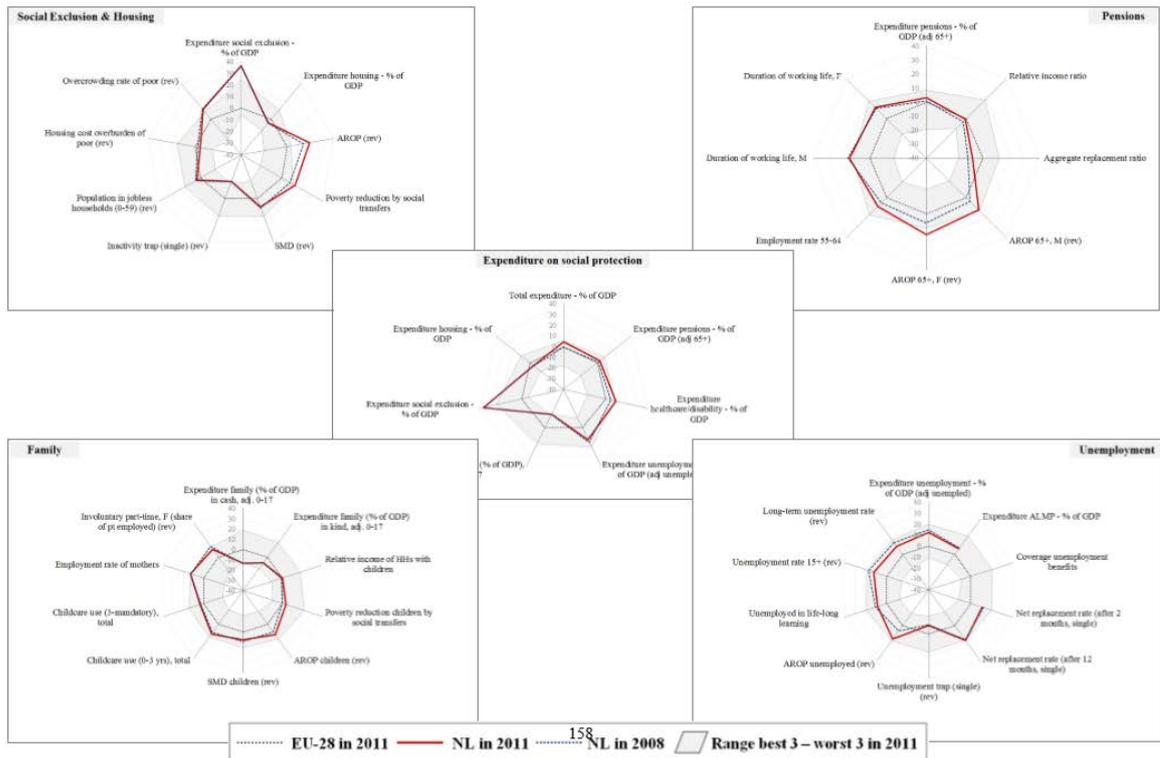


Table B.19: Overview Indicators – Actual Values Netherlands 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	NL 2011	NL 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	32.3	28.5	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	76.9	74.2	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	13.2	11.8	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	43.5	46.7	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	5.1	5.0	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	2.2	1.7	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.4	0.4	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	NL 2011	NL 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.90	0.86	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.47	0.44	0.51
AROP 65+, M	12.1	5.5	8.0	14.8
AROP 65+, F	16.4	5.4	7.5	20.0
Employment rate 55-64	48.8	56.1	53.0	45.5
Duration of working life, M	37.6	41.7	42.3	37.3
Duration of working life, F	32.2	36.4	36.3	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	NL 2011	NL 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	0.7	0.7	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0			31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	75.0	74.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	70.0	70.0	
Unemployment trap (single)	74.8	83.9	83.8	74.5
AROP unemployed	46.9	33.3	41.7	45.4
Unemployed in LLL	9.0	17.3	17.6	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	4.4	3.1	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	1.5	1.1	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	NL 2011	NL 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	3.0	2.9	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	2.1	2.1	3.2
Relative income HHs with children	0.94	0.94	0.93	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	44.5	38.9	40.2
AROP children	20.8	13.2	15.4	20.1
Severe material deprivation children	11.8	3.3	1.5	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	52.0	49.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	89.0	87.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	76.1	76.7	59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	7.4	4.6	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	NL 2011	NL 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	10.1	11.1	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	51.0	45.9	34.9
Severe material deprivation	9.9	2.3	1.4	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	82.1	83.6	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	8.9	8.5	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	46.6	43.3	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	9.2	5.5	30.4

Figure B.26: Social protection spending and social outcomes in Finland (2011 and 2008)

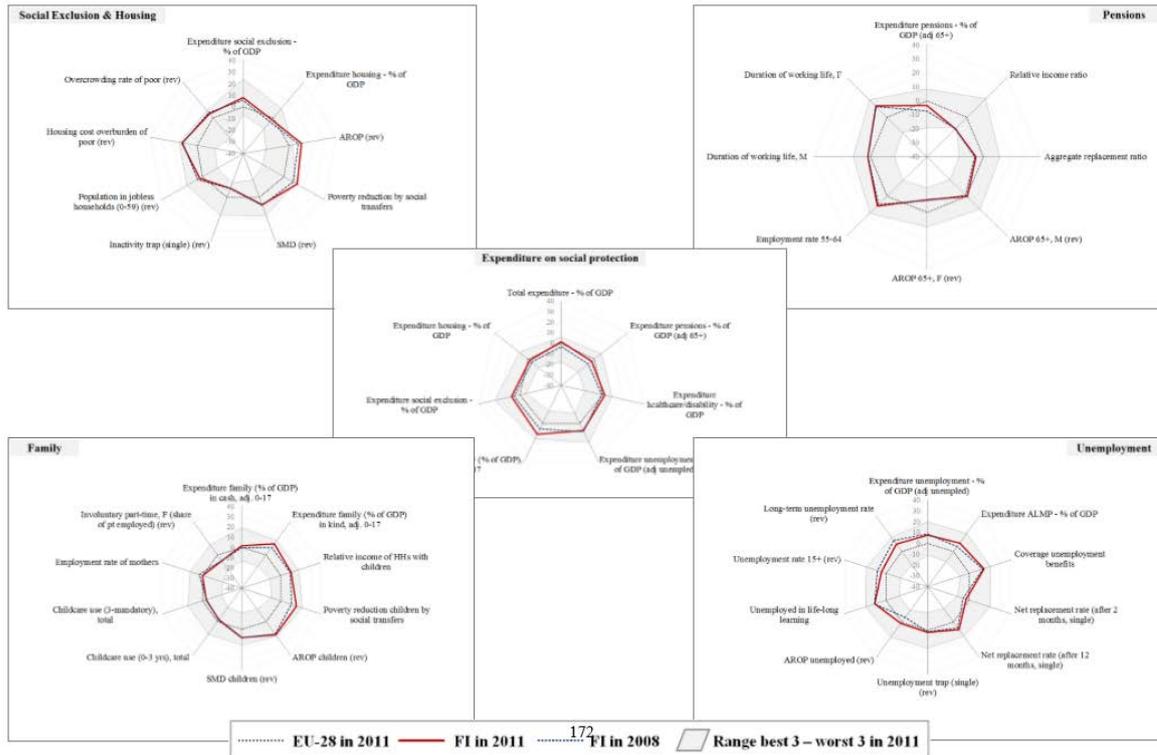


Table B.26: Overview Indicators – Actual Values Finland 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	FI 2011	FI 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	30.0	26.2	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	66.9	58.2	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	10.9	10.0	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	35.5	37.0	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	14.5	12.6	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	0.8	0.6	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.5	0.4	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	FI 2011	FI 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.78	0.73	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.49	0.48	0.51
AROP 65+, M	12.1	11.9	13.1	14.8
AROP 65+, F	16.4	23.3	28.4	20.0
Employment rate 55-64	48.8	57.0	56.5	45.5
Duration of working life, M	37.6	38.0	38.0	37.3
Duration of working life, F	32.2	36.4	36.5	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	FI 2011	FI 2008	EU-27 2008
ALMP exp. - % GDP	0.5	0.9	0.7	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0	57.7	55.0	31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	54.0	51.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	54.0	51.0	
Unemployment trap (single)	74.8	72.3	73.3	74.5
AROP unemployed	46.9	45.5	51.4	45.4
Unemployed in LLL	9.0	19.7	18.2	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	7.8	6.4	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	1.7	1.2	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	FI 2011	FI 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	7.1	6.5	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	7.1	6.1	3.2
Relative income HHs with children	0.94	1.05	1.03	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	63.0	56.5	40.2
AROP children	20.8	11.1	12.1	20.1
Severe material deprivation children	11.8	2.8	2.5	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	26.0	27.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	77.0	77.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	60.3	64.2	59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	37.2	34.2	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	FI 2011	FI 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	13.2	13.8	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	50.9	47.3	34.9
Severe material deprivation	9.9	2.9	2.8	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	69.0	69.9	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	9.3	8.4	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	17.2	17.1	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	20.6	16.9	30.4

Figure B.27: Social protection spending and social outcomes in Sweden (2011 and 2008)

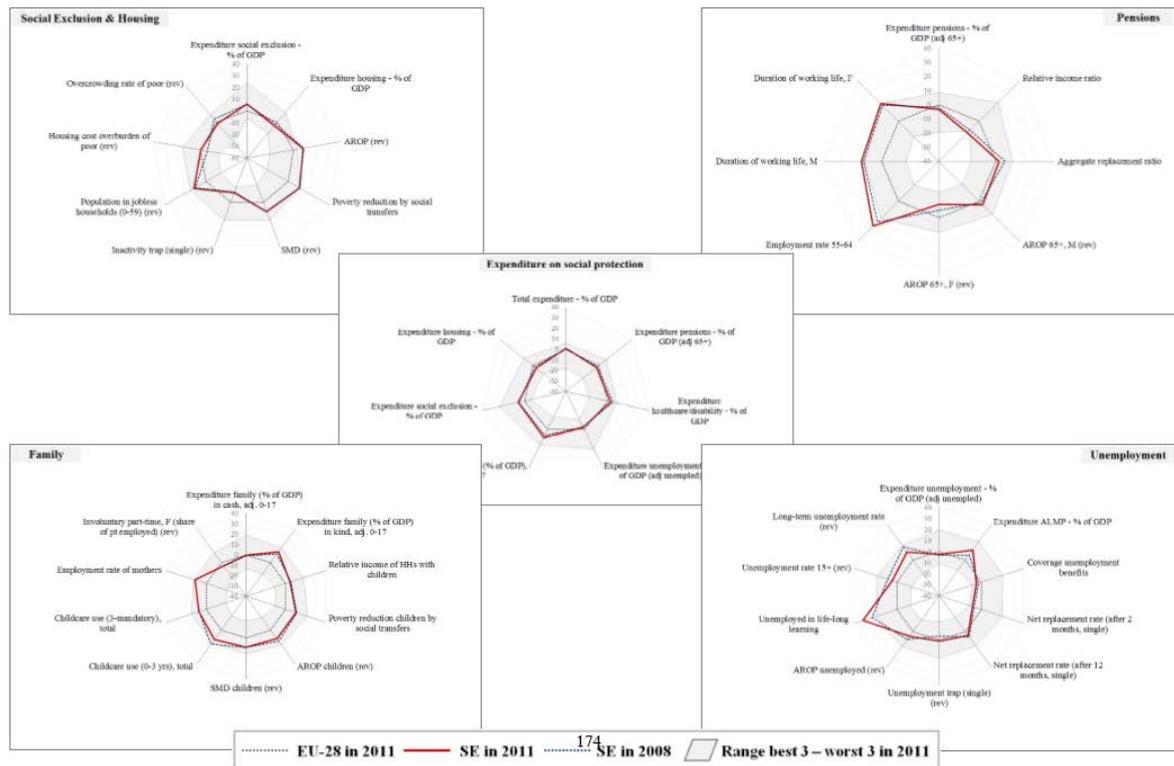


Table B.27: Overview Indicators – Actual Values Sweden 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	SE 2011	SE 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	29.6	29.5	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	67.0	68.6	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	11.2	11.9	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	18.8	18.0	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	13.4	12.7	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	0.7	0.6	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.4	0.5	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	SE 2011	SE 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.78	0.77	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.56	0.60	0.51
AROP 65+, M	12.1	10.2	10.4	14.8
AROP 65+, F	16.4	23.5	23.6	20.0
Employment rate 55-64	48.8	72.0	70.1	45.5
Duration of working life, M	37.6	41.6	41.3	37.3
Duration of working life, F	32.2	38.9	38.7	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	SE 2011	SE 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	0.9	0.7	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0	21.0	25.3	31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	46.0	50.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	46.0	50.0	
Unemployment trap (single)	74.8	73.7	78.8	74.5
AROP unemployed	46.9	42.2	39.0	45.4
Unemployed in LLL	9.0	41.0	28.1	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	7.8	6.2	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	1.5	0.8	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	SE 2011	SE 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	6.5	6.3	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	6.9	6.3	3.2
Relative income HHs with children	0.94	0.99	0.99	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	54.7	56.9	40.2
AROP children	20.8	14.6	13.1	20.1
Severe material deprivation children	11.8	1.4	1.7	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	51.0	63.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	95.0	94.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	74.1		59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	31.0	29.9	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	SE 2011	SE 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	14.1	13.3	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	48.5	50.0	34.9
Severe material deprivation	9.9	1.3	1.6	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	69.7	71.8	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	5.7	6.4	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	39.3	49.5	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	32.1	23.2	30.4

Figure B.28: Social protection spending and social outcomes in the United Kingdom (2011 and 2008)

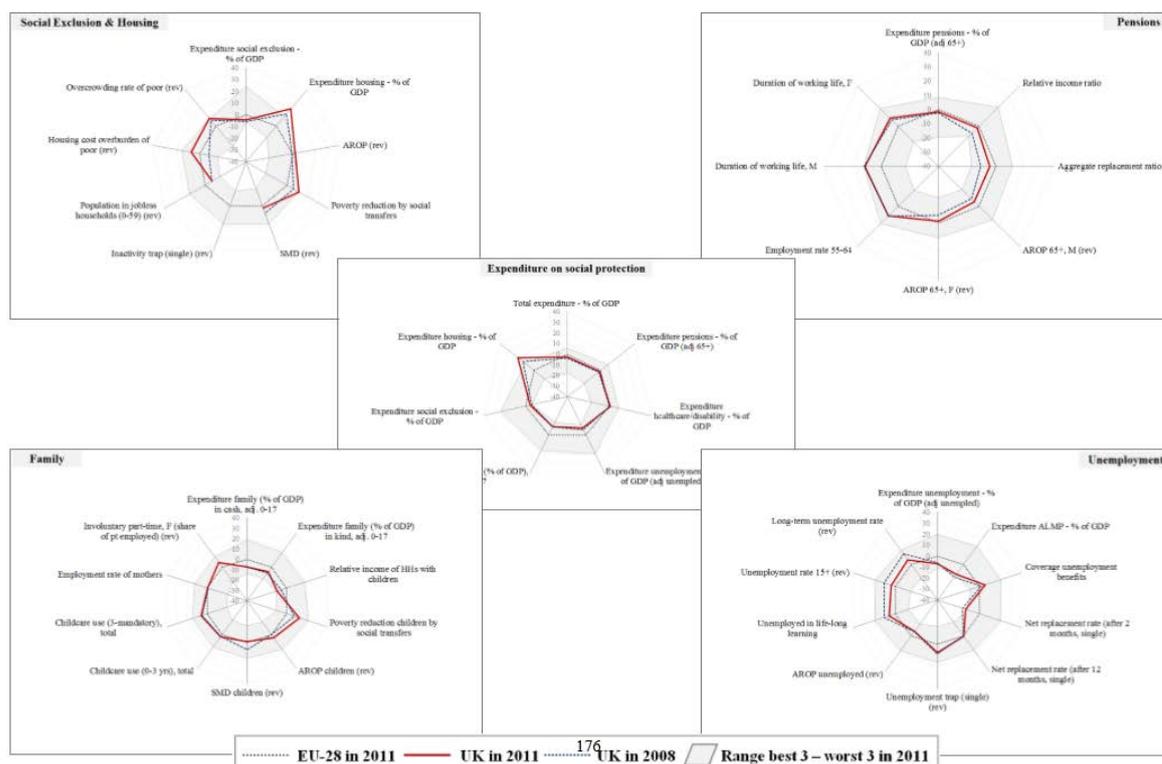


Table B.28: Overview Indicators – Actual Values United Kingdom 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	UK 2011	UK 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	27.3	25.8	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	69.5	67.3	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	10.7	10.4	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	11.3	13.9	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	7.1	7.0	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	0.2	0.2	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	1.5	1.2	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	UK 2011	UK 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.89	0.80	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.50	0.44	0.51
AROP 65+, M	12.1	14.5	20.0	14.8
AROP 65+, F	16.4	17.4	24.1	20.0
Employment rate 55-64	48.8	56.7	58.0	45.5
Duration of working life, M	37.6	40.8	41.1	37.3
Duration of working life, F	32.2	35.0	34.6	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	UK 2011	UK 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	0.1	0.0	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0	41.1	32.9	31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	39.0	38.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	39.0	38.0	
Unemployment trap (single)	74.8	65.7	65.2	74.5
AROP unemployed	46.9	51.4	50.9	45.4
Unemployed in LLL	9.0	14.8	17.8	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	8.0	5.6	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	2.7	1.4	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	UK 2011	UK 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	4.6	4.5	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	2.5	2.1	3.2
Relative income HHs with children	0.94	0.84	0.89	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	58.5	51.6	40.2
AROP children	20.8	18.5	20.7	20.1
Severe material deprivation children	11.8	12.5	4.4	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	35.0	35.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	93.0	91.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	59.5	58.4	59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	14.5		24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	UK 2011	UK 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	16.2	17.3	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	49.2	43.1	34.9
Severe material deprivation	9.9	7.8	3.3	8.2
Inactivity trap (single)	56.1			54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	13.0	12.7	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	26.8	53.5	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	13.6	15.7	30.4

Figure B.24: Social protection spending and social outcomes in Slovenia (2011 and 2008)

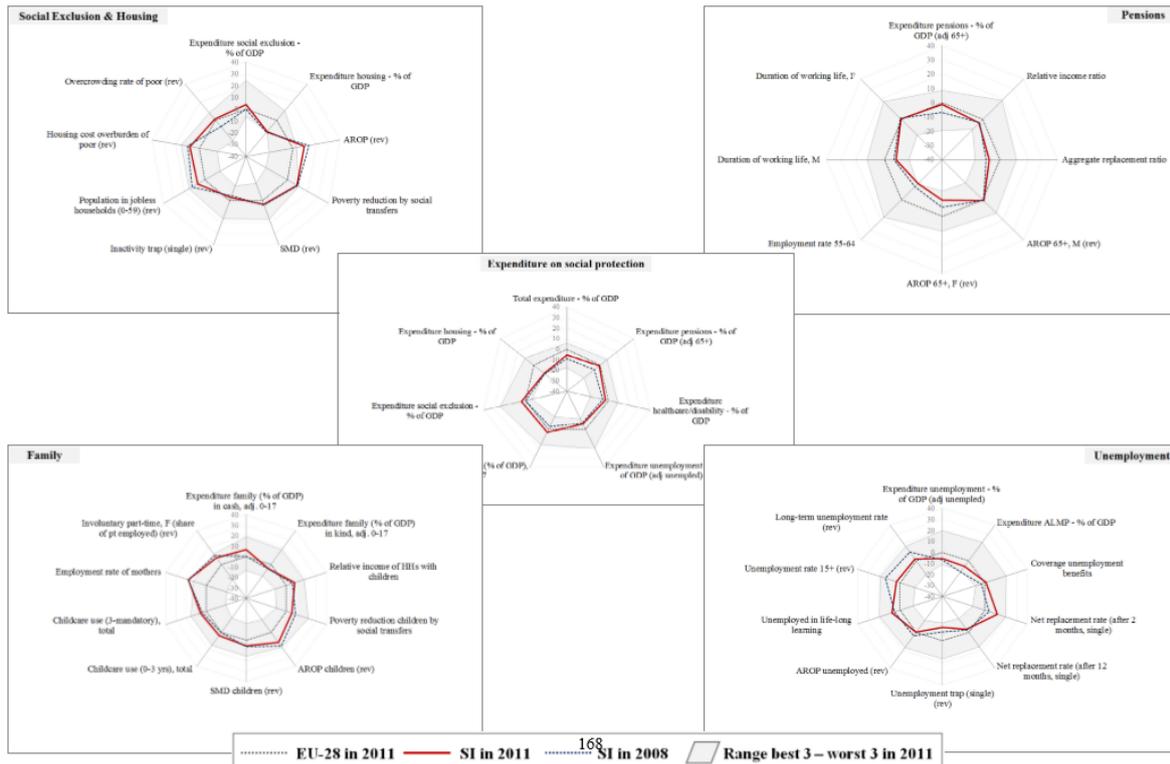


Table B.24: Overview Indicators – Actual Values Slovenia 2011 and 2008

I. Orientation of Social Spending

Indicator	EU-28 2011	SI 2011	SI 2008	EU-27 2008
Total expenditure, % of GDP	29.0	25.0	21.4	26.7
Expenditure pensions, % of GDP (adj. 65+)	72.6	70.3	58.9	69.0
Expenditure healthcare/disability, % of GDP	10.3	9.5	8.7	9.7
Exp. unemployment, % of GDP (adj. unempl.)	23.0	13.7	12.4	25.9
Expenditure family, as % of GDP (adj. 0-19)	10.4	11.5	9.2	9.6
Expenditure social exclusion, as % of GDP	0.4	0.6	0.4	0.4
Expenditure housing, as % of GDP	0.6	0.0	0.0	0.5

II. Pensions

Indicator	EU-28 2011	SI 2011	SI 2008	EU-27 2008
Relative income ratio	0.91	0.87	0.86	0.86
Aggregate replacement ratio	0.54	0.47	0.45	0.51
AROP 65+, M	12.1	11.7	11.4	14.8
AROP 65+, F	16.4	25.0	25.5	20.0
Employment rate 55-64	48.8	31.2	32.8	45.5
Duration of working life, M	37.6	35.1	35.4	37.3
Duration of working life, F	32.2	32.1	32.4	31.2

III. Unemployment

Indicator	EU-28 2011	SI 2011	SI 2008	EU-27 2008
ALMP exp - % GDP	0.5	0.3	0.1	0.5
Coverage unemployment benefits	30.0	33.0	24.8	31.0
Net repl rate (2 months, single)	58.8	76.0	64.0	
Net repl rate (12 months, single)	37.7	31.0	33.0	
Unemployment trap (single)	74.8	89.7	83.4	74.5
AROP unemployed	46.9	46.9	43.6	45.4
Unemployed in LLL	9.0	16.4	13.1	8.3
Unemployment rate 15+	10.5	8.2	4.4	7.0
Long-term unemployment rate	4.7	3.6	1.9	2.6

IV. Family

Indicator	EU-28 2011	SI 2011	SI 2008	EU-27 2008
Exp family - %GDP (adj 0-19) cash	6.6	8.3	6.6	6.4
Exp family - %GDP (adj 0-19) in-kind	3.8	2.6	2.6	3.2
Relative income HHs with children	0.94	1.03	1.00	0.94
Poverty reduction by social transfers, children	34.4	47.7	53.7	40.2
AROP children	20.8	13.5	11.2	20.1
Severe material deprivation children	11.8	5.9	5.4	9.5
Childcare use (0-3 yrs), total	30.0	37.0	31.0	27.0
Childcare use (3-mand), total	83.0	92.0	89.0	84.0
Employment rate of mothers	60.2	81.9	82.5	59.2
Involuntary part-time, F (share of PT employed)	24.9	10.0	8.9	24.4

V. Social Exclusion and Housing

Indicator	EU-28 2011	SI 2011	SI 2008	EU-27 2008
AROP	17.0	13.5	11.3	16.4
Poverty reduction by social transfers	34.4	46.4	48.6	34.9
Severe material deprivation	9.9	6.6	6.1	8.2
Inactivity trap (single)	56.1	59.6	63.0	54.8
Population in jobless HHs (0-59)	10.3	7.5	5.6	9.1
Housing cost overburden of poor	39.0	26.0	21.7	35.1
Overcrowding rate of poor	29.4	27.1	44.4	30.4