

PRIMER SEMESTRE. 2019

PANORAMA SOCIAL 29

POBREZA Y RENTAS MÍNIMAS



Estado de bienestar, pobreza y familia en el sur de Europa
Los programas de rentas mínimas en España
Competencias autonómicas y diversidad territorial
Garantía de ingresos e integración social
El impacto de las prestaciones en la inserción laboral

COLABORAN:

Manuel Aguilar, Xabier Aierdi, José María Arranz, Ana Arriba, Luis Ayala,
David Benassi, Francisco Estepa, Carlos García-Serrano,
Mercedes Jiménez García, Lucía Martínez Virto, Francisco Javier Mato,
Luis Miguel Miller, Enzo Mingione, Gorka Moreno, José A. Noguera,
Beltrán Roca, Juan Carlos Rodríguez y María Dolores Valdueza

Cecabank, el acento en lo que **importa**

Así nace Cecabank. Nuestra mirada al futuro que pone el acento en lo que verdaderamente importa. La profesionalidad, madurez y solvencia de años de experiencia en servicios financieros especializados y globales, nos dan la clave de dónde poner el peso en nuestro trabajo. En Cecabank estamos preparados para demostrar lo que nos diferencia.

**Servicios financieros Tesorería Medios tecnológicos y servicios de pago
Consultoría financiera y servicios de apoyo**

PRIMER SEMESTRE. 2019

PANORAMA SOCIAL

29

POBREZA Y RENTAS MÍNIMAS





PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS (*Presidente*)
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN (*Vicepresidente*)
FERNANDO CONLLEDO LANTERO (*Secretario*)
CARLOS EGEA KRAUEL
MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ
AMADO FRANCO LAHOZ
MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ
GREGORIO VILLALABEITIA GALARRAGA

PANORAMA SOCIAL

Número 29. Primer semestre. 2019

CONSEJO DE REDACCIÓN

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA (*Director*)
ELISA CHULIÁ RODRIGO (*Editora*)
VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ
ANTONIO JESÚS ROMERO MORA
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

PEDIDOS E INFORMACIÓN

Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.
Teléfono: 91 596 26 65
Correo electrónico: publica@funcas.es

Impreso en España
Edita: Funcas
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.

© FUNCAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISSN: 1699-6852
ISSN: 2254-3449
Depósito legal: M-23-401-2005
Maquetación: Funcas
Imprime: CECABANK

Las colaboraciones en esta revista reflejan exclusivamente la opinión de sus autores, y en modo alguno son suscritas o rechazadas por Funcas.

Índice

-
- 5 | PRESENTACIÓN
-
- 9 | El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social
ENZO MINGIONE Y DAVID BENASSI
-
- 25 | Una panorámica actual de la pobreza en España: diacronía y comparación internacional
JUAN CARLOS RODRÍGUEZ
-
- 51 | La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral
MARÍA DOLORES VALDUEZA BLANCO
-
- 71 | El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos
JOSÉ A. NOGUERA
-
- 91 | Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa
MANUEL AGUILAR HENDRICKSON Y ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA
-
- 109 | Políticas de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?
LUIS MIGUEL MILLER MOYA
-
- 119 | La dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos y sus efectos sobre la inserción laboral
JOSÉ MARÍA ARRANZ, LUIS AYALA CAÑÓN, CARLOS GARCÍA-SERRANO Y LUCÍA MARTÍNEZ VIRTO

137 | Crisis, recuperación y flujos de entradas y salidas en programas de rentas mínimas: el caso de Asturias

FRANCISCO JAVIER MATO DÍAZ

157 | La Renta Mínima de Inserción en Andalucía: alcance y eficacia de una prestación nueva

FRANCISCO ESTEPA MAESTRE, MERCEDES JIMÉNEZ GARCÍA Y BELTRÁN ROCA MARTÍNEZ

171 | La Renta de Garantía de Ingresos vasca: entre la necesidad y la eficacia

GORKA MORENO MÁRQUEZ Y XABIER AIERDI URRAZA

Presentación

La discusión sobre la pobreza y los instrumentos para combatirla, siempre presente en el debate público de las sociedades con sistemas de bienestar desarrollados, ha cobrado intensidad durante la última década ante el empeoramiento de algunos indicadores habitualmente utilizados para estimar la magnitud de la población socialmente más vulnerable. España es uno de los países que se citan con frecuencia como ejemplo de este deterioro. Más de uno de cada cinco habitantes (21,5 por ciento) vivían en 2018 en hogares cuya renta total se situaba por debajo del 60 por ciento de la mediana de ingresos (por unidad de consumo) de todos los hogares; esta proporción había descendido respecto a 2014 (22,2 por ciento), pero a pesar de la mejora en el mercado de trabajo registrada desde ese año, todavía se hallaba casi dos puntos por encima de la registrada en 2008.

Todas las transferencias monetarias del Estado de bienestar se dirigen, directa o indirectamente, a evitar la caída de los ciudadanos en situaciones de pobreza, pero hay programas específicamente dedicados a aliviar las circunstancias en las que se encuentran quienes carecen de recursos para satisfacer necesidades vitales de primer orden. Son los programas de rentas mínimas que, en España, cuentan con más de 300.000 titulares y casi 800.000 beneficiarios. Conocer mejor estos programas que conforman el sistema de garantía de rentas mínimas español es el objetivo de este número de PANORAMA SOCIAL.

Es preciso destacar, en primer lugar, la fragmentación territorial de este sistema. La información recogida en el cuadro de resumen (véase abajo) permite distinguir una doble diversidad. Se revela, por un lado, en las tasas de riesgo de pobreza: así, los residentes en Extremadura y Ceuta con rentas por debajo del umbral de pobreza rondan el 38 por ciento, y en Canarias y Andalucía, el 32 por ciento; en cambio, en Cataluña, Asturias y Aragón no superan el 15 por ciento, mientras que en Navarra y el País Vasco se quedan incluso por debajo del 10 por ciento. Por otro lado, la variedad de políticas de rentas mínimas –resultante de las competencias autonómicas en materia de servicios sociales– se manifiesta en muchos aspectos, y es tan sustancial que desaconseja utilizar indicadores nacionales para describir su funcionamiento. Así, por ejemplo, aunque el importe mensual medio de las rentas mínimas en el conjunto del Estado alcanza aproximadamente los 450€, las cuantías pueden oscilar entre los menos de 400 euros de la Comunidad Valenciana hasta los casi 700 del País Vasco (véase el cuadro de resumen). Los programas autonómicos presentan, además, diferencias significativas en cuanto a los requisitos necesarios para acceder a la prestación, así como también respecto a la duración máxima de su percepción, la compatibilidad con otras rentas o su condicionalidad a la participación en programas de activación laboral.

Este número de PANORAMA SOCIAL recoge esa pluralidad de situaciones y políticas, llamando también la atención sobre cuestiones

que afectan decisivamente al sistema de garantía de ingresos mínimos, tales como su eficacia en orden a reducir la pobreza y promover la inclusión social. A modo de contexto, los dos primeros artículos dirigen el foco hacia el fenómeno de la pobreza en Europa y en España. Los restantes atienden a diferentes asuntos relacionados con los programas de rentas mínimas.

Adoptando una perspectiva histórica, **Enzo Mingione** y **David Benassi** (Universidad de Milano-Bicocca) trazan los orígenes de la pobreza urbana y explican las razones por las cuales, en las sociedades contemporáneas, las rápidas transformaciones económicas y sociales empujan a la pobreza a quienes carecen de recursos de diverso tipo para adaptarse a ellas. Particular atención merecen los países de la Europa del Sur, en los que tradicionalmente las familias han asumido responsabilidades que en otros regímenes de bienestar cubren, en gran medida, los Estados y el sector privado. Los cambios de diverso tipo que han conducido a una reducción del tamaño de las familias han provocado una pérdida de capacidad familiar para desarrollar funciones de bienestar, aumentando así el riesgo de pobreza y exclusión social en estas sociedades.

Por su parte, **Juan Carlos Rodríguez** (Analistas Socio-Políticos y Universidad Complutense de Madrid) estudia la pobreza monetaria en España desde una perspectiva diacrónica y comparada. Su análisis pone de manifiesto la relativa estabilidad de los indicadores a largo plazo, sin que quepa constatar una crisis de pobreza durante la última década. Entre los factores explicativos de la comparativamente elevada tasa de riesgo de pobreza española, el autor destaca las transferencias sociales, en particular, las dedicadas al apoyo de las familias y a la lucha contra la exclusión social.

El marco jurídico de las prestaciones más concretamente orientadas a combatir la pobreza y la exclusión social es el objeto del artículo de **María Dolores Valdueza** (Universidad Carlos III de Madrid). Su artículo repasa la normativa sobre la garantía de ingresos mínimos que se han dado las comunidades autónomas para asistir a los colectivos socialmente más vulnerables que residen en ellas. El análisis comparativo de las normas autonómicas muestra con claridad la diversidad de situaciones de protección social que, en función del territorio de

residencia, coexisten en España. Que el diseño de estas rentas mínimas está todavía lejos de una regulación satisfactoria queda claro a la luz de las diferentes propuestas de reforma que han formulado los partidos políticos y los sindicatos en los últimos años. Del análisis de estas propuestas se ocupa **José A. Noguera** (Universidad Autónoma de Barcelona), que demuestra la existencia de una proximidad y complementariedad entre los diferentes planteamientos; es decir, de un amplio consenso normativo en torno a estas políticas. Lo cierto es que las propuestas más recientes de partidos y sindicatos no encajan en la que hasta ahora ha sido la tendencia general de políticas de rentas mínimas (en España y otros países del entorno) hacia una mayor condicionalidad laboral y un recorte de la cobertura, sino, más bien, al contrario.

La estrecha relación entre el empleo y las rentas mínimas se pone de manifiesto en el artículo de **Manuel Aguilar** (Universidad de Barcelona) y **Ana Arriba** (Universidad de Alcalá de Henares), que trata del desarrollo de las políticas españolas de garantías de ingresos mínimos durante la última década. Según los autores, diversos factores relacionados con la experiencia de la crisis y sus consecuencias socioeconómicas suponen un reto para estas políticas, sobre todo, habida cuenta de la falta de adaptación del sistema de protección por desempleo a las nuevas circunstancias de este periodo posterior a la Gran Recesión.

A continuación, varios artículos plantean uno de los principales debates sobre las políticas de garantía de rentas en España, en concreto, su impacto sobre los incentivos a la reinserción en el mercado de trabajo. **Luis Miller** (Universidad Carlos III de Madrid) aborda esta discusión desde el punto de vista metodológico, subrayando las dificultades para establecer relaciones causales entre el cobro de estas prestaciones y la salida al empleo. De su revisión bibliográfica sobre los efectos de estas políticas en la pobreza y la inserción laboral concluye que si bien los efectos sobre la pobreza y el bienestar de los perceptores son, en general, sustanciales, sus potenciales efectos negativos sobre la participación laboral son más cuestionables y, en todo caso, limitados. Sobre esta segunda dimensión, el impacto de las prestaciones de garantía de renta sobre la inserción laboral, versa asimismo el artículo de **José María Arranz** (Universidad de Alcalá de Henares), **Luis Ayala** (Universidad

Rey Juan Carlos), **Carlos García-Serrano** (Universidad de Alcalá de Henares) y **Lucía Martínez Virto** (Universidad Pública de Navarra). Desde una perspectiva longitudinal y utilizando por primera vez ficheros de registros administrativos de beneficiarios y datos con información de todas las comunidades autónomas, los autores analizan las dinámicas de entrada y salida del empleo de los perceptores de prestaciones por desempleo en su nivel asistencial y de rentas mínimas autonómicas. De los resultados de este análisis se desprende que, aun cuando la permanencia media en la percepción de subsidios por desempleo y rentas mínimas es corta, persisten problemas de cronificación para un grupo de beneficiarios.

También **Javier Mato** (Universidad de Oviedo) centra su análisis en la relación entre las políticas de rentas mínimas y el mercado de trabajo, tomando como caso de estudio el Salario Social Básico asturiano. La evolución del volumen y el perfil de los beneficiarios de esta prestación responde, según el autor, a la pérdida de empleo masculino durante la crisis y el incremento del empleo femenino a tiempo parcial. Asimismo, el aumento entre los perceptores del Salario Social de colectivos con un elevado nivel educativo sugiere que la política de rentas mínimas también ha atendido las necesidades de grupos no previstos inicialmente, si bien la disposición de mayores recursos educativos favorece la vuelta al empleo, con la consiguiente baja en la prestación.

Los dos últimos artículos prestan atención a sendos casos autonómicos: Andalucía y el País Vasco. A **Francisco Estepa Maestre** (Universidad Pablo de Olavide), **Mercedes Jiménez García** y **Beltrán Roca Martínez** (Universidad de Cádiz) les interesa averiguar hasta qué punto la nueva Renta Mínima de Inserción andaluza contribuye a la reducción de la pobreza. Sus hallazgos a partir de un ejercicio de simulación no permiten afirmar un gran impacto en este sentido; para conseguirlo, se precisaría rediseñar la prestación y, sobre todo, dotarla con muchos más recursos económicos. Finalmente, **Gorka Moreno** (Universidad del País Vasco) y **Xabier Aierdi** (Fundación Begirune) analizan los rasgos fundamentales de la Renta de Garantía de Ingresos Vasca, poniendo de relieve el apoyo que suscita entre la opinión pública; un respaldo extenso que, no obstante, es compatible con las dudas sobre el buen uso de la prestación y su capacidad de facilitar que los

beneficiarios busquen y encuentren un empleo que les saque de la “trampa de la pobreza”.

En definitiva, esta decena de aportaciones coinciden en subrayar la importancia de los programas de rentas mínimas en el marco de los Estados de bienestar contemporáneos, pero también llaman la atención sobre las múltiples cuestiones de eficacia y eficiencia que plantean y las debilidades de diverso tipo de que adolecen su diseño y su aplicación. Cuanto mejor se resuelvan tales dificultades, más contribuirán estas prestaciones a mitigar los efectos de la pobreza y más legitimidad social y política generarán. Este es el argumento central que, en última instancia, subyace al número 29 de PANORAMA SOCIAL, editado por Funcas.

CUADRO DE RESUMEN SOBRE EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS, CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES Y TASA DE RIESGO DE POBREZA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (2017)

	<i>Cuantía mínima (euros) Titular/mes</i>	<i>Titulares</i>	<i>Dependientes de los titulares</i>	<i>Total beneficiarios</i>	<i>Tasa de riesgo de pobreza*</i> (%)
Andalucía	406,2	29.337	73.343	102.680	32,0
Aragón	472,0	10.466	14.717	25.183	14,2
Asturias	443,0	22.219	46.138	68.357	14,0
Baleares	430,4	7.551	5.603	13.154	15,4
Canarias	476,9	13.525	11.844	25.369	32,1
Cantabria	430,3	6.366	7.781	14.147	19,9
Castilla-La Mancha	420,4	3.152	7.994	11.146	16,1
Castilla y León	430,3	15.502	21.141	36.643	29,9
Cataluña	564,0	26.311	41.674	67.985	13,6
Comunidad Valenciana	388,5	21.387	29.925	51.312	26,0
Extremadura	430,3	6.316	10.537	16.853	37,6
Galicia	403,4	14.468	16.044	30.512	18,8
Madrid	400,0	35.483	81.937	117.420	16,1
Murcia	430,3	5.421	8.228	13.649	28,6
Navarra	600,0	15.918	19.596	35.514	8,9
País Vasco	672,7	76.188	65.841	142.029	8,6
La Rioja	430,3	2.424		2.424	16,6
Ceuta	300,0	263	704	967	38,3
Melilla	458,6	994	2.861	3.855	21,4
Total nacional	460,5	313.291	465.908	779.199	21,5

* Los datos de la última columna proceden de la Encuesta de Condiciones de Vida 2018, pero hacen referencia a las rentas percibidas en el año anterior a la encuesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2017 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social) y Encuesta de Condiciones de Vida 2018 (INE).

El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social♦

ENZO MINGIONE Y DAVID BENASSI*

RESUMEN

La pobreza urbana que comenzó a hacerse ostensible durante la Revolución Industrial ha evolucionado en los últimos siglos, pero sigue presente, bajo otras formas, en las sociedades contemporáneas más avanzadas. Los cambios económicos y sociales, rápidos y profundos, a los que están expuestas estas sociedades alteran las condiciones de vida de las personas, empujando a la pobreza a quienes carecen de recursos de diverso tipo para adaptarse a ellos. En los países de la Europa del Sur, las familias han proporcionado tradicionalmente un apoyo clave para aliviar la situación de aquellos de sus miembros en riesgo de pobreza. Pero, en un contexto de familias más reducidas y sobrecargadas con responsabilidades que en otros regímenes de bienestar asumen el Estado o el mercado, las redes familiares pierden capacidad en la provisión de bienestar. La combinación de Estados sociales débiles y familias crecientemente sobrecargadas, característica del modelo de bienestar de la Europa meridional, no protege eficazmente contra el riesgo de pobreza.

sociedades industriales, caracterizado por la expansión de la urbanización y el crecientemente marcado individualismo. Como ya señalaron Adam Smith, Alexis de Tocqueville y, más tarde, Karl Polanyi, la transformación industrial erosiona la protección tradicional de la comunidad y expone a los individuos a la competencia del mercado (mercantilización). Aquellos que, por diversas razones (edad, enfermedad o discapacidad, carencia de habilidades profesionales, etc.), no consiguen obtener en el mercado los recursos necesarios para vivir, acaban siendo económicamente dependientes de la ayuda de la familia, los parientes, los vecinos, la caridad o las organizaciones de bienestar y, cada vez más, del Estado. Más allá de estas formas de apoyo, los hogares y los individuos se encuentran en situación de pobreza si carecen de recursos suficientes para satisfacer las necesidades consideradas socialmente básicas.

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la pobreza, tal como hoy la entendemos, surge con el desarrollo de las

Las diversas fases del desarrollo industrial han provocado el surgimiento de nuevos riesgos de pauperización (y, en consecuencia, de diferentes modos de combatirla), empezando por la miseria en las ciudades victorianas y la indigencia que se extendía entre el campesinado en el continente europeo, hasta formas de pobreza urbana típicas de la sociedad posindustrial actual (Mingione, 1996; Benassi y Morlicchio, 2019) y exclusión social (Castel, 1996; Sassen, 2014).

♦ Traducción de la lengua inglesa de Elisa Chulía.
* Universidad de Milano-Bicocca (enzo.mingione@unimib.it, david.benassi@unimib.it).

La cuestión se complica por el hecho de que la pobreza moderna no es un problema estático, sino, más bien, un proceso dinámico por el cual la persistencia de dificultades deriva en marginación social, que, con el tiempo, puede empeorar y transmitirse a generaciones futuras. La pobreza crónica no impone solo condiciones de vida que socavan la integración en la comunidad y la autoconfianza individual. También inhibe la inversión de recursos en actividades conducentes a la reinserción social, como la sanidad, la educación básica y la actualización de habilidades profesionales. En este sentido, la pobreza, cuando no es simplemente una adversidad temporal, constituye una cuestión social de gran importancia y se convierte en una suerte de circuito perverso desde el cual resulta cada vez más difícil salir. En este cuadro tan complejo hunden sus raíces las lógicas subyacentes a las políticas sociales que combaten la pobreza.

En el próximo apartado abordamos la cuestión de la diversidad sociocultural en el análisis de los regímenes de bienestar. Después enfocamos la atención en las características distintivas del modelo de bienestar de la Europa del Sur, en comparación con otros modelos. En los apartados 4 y 5 trazamos las peculiaridades de la pobreza y de las políticas de bienestar en los países meridionales de Europa, respectivamente, prestando especial atención a los cambios que ha provocado la transición posindustrial y la crisis económica que arrancó en 2008.

2. PROBLEMA Y CONTEXTO: APUNTES SOBRE LA INTERPRETACIÓN HISTÓRICA Y COMPARATIVA DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

La transición de las sociedades agrícolas a las industriales provocó no una, sino tres formas diferentes de pobreza, que alcanzaron su punto álgido durante el siglo XIX. En Inglaterra, tras una desruralización temprana, la pobreza afectó particularmente a buena parte de la población urbana, que quedó expuesta a un mercado de trabajo precariamente regulado en el cual el exceso de oferta empujaba a la baja los salarios, convirtiendo la vida en las ciudades en algo verdaderamente terrible (Morlicchio,

2012). Además, la elevada movilidad imposibilitó prácticamente la búsqueda de ayuda de la familia, de los amigos y de la comunidad local. Los informes de comisiones parlamentarias de la segunda mitad del siglo (*Blue Books*) revelaron una extensa pobreza en todas las ciudades industriales. Los primeros estudios sobre pobreza urbana de Booth (1889) en Londres y de Rowntree (1901) en York confirmaron esta penosa situación. El de Rowntree arrojó luz sobre un vínculo recurrente y generalizado entre la pobreza y el ciclo biográfico de los trabajadores: los momentos de mayor adversidad coincidían con el nacimiento y la infancia temprana de la progenie —especialmente en familias grandes— y con la vejez, cuando los trabajadores ya no eran capaces de permanecer en el mercado de trabajo y carecían de la protección de un sistema de pensiones o de la ayuda prestada por sus hijos.

Durante el mismo periodo, en los países de Europa continental e Irlanda la proliferación de la pobreza urbana encontró un límite en los estrechos vínculos de solidaridad que la clase trabajadora recientemente urbanizada mantenía con sus familiares y parientes, y con la comunidad rural de origen (Tilly y Scott, 1987). Era frecuente en estos contextos la solidaridad entre agricultores y trabajadores, así como también otras formas de solidaridad e intercambio dentro de la red familiar que permitían a los trabajadores seguir adelante, disfrutando de los recursos y del apoyo de la familia en el campo, sobre todo, en las fases cruciales de la formación de nuevas familias y durante la vejez. Mientras tanto, los agricultores con familiares obreros podían contar con pequeñas ayudas económicas externas para mitigar el impacto de la competencia y el endeudamiento en el campo. Este proceso de modernización supuso la adaptación y persistencia de las tradiciones de la comunidad rural, que marcaron tanto los modos de desarrollo industrial como la cultura de muchas comunidades de emigrantes. Lo cierto es que los campesinos expuestos a la competencia global de la agricultura mecanizada sufrieron un empobrecimiento que obligó a millones de familias a emigrar. En algunos países de desarrollo tardío, especialmente en el sur de Europa, la pobreza rural y la emigración han persistido a lo largo de un periodo mucho más largo, casi hasta que algunos de ellos (España e Italia, en particular) se convirtieron en países de inmigración desde los países en desarrollo.

En los países de inmigración –sobre todo, en los Estados Unidos, aunque también en Canadá, Australia y Nueva Zelanda–, la pobreza tuvo un impacto selectivo sobre la vida de los inmigrantes y las experiencias de integración. Para muchos inmigrantes, las dificultades se concentraban en los periodos iniciales, pero para los grupos más discriminados e incapaces de organizar una solidaridad comunitaria estable, las dificultades permanecían y eran transmitidas de una generación a la siguiente, causando el fracaso de proyectos migratorios. Es ilustrativo el caso de los trabajadores chinos que construyeron el ferrocarril transcontinental en Estados Unidos. Mientras que, más tarde, los inmigrantes chinos fueron capaces de establecer comunidades de protección (Chinatown), en esta primera fase de inmigración china, tanto la mortalidad como las cifras de repatriaciones y deportaciones fueron muy elevadas (Arrighi, 2009).

Hemos mencionado los tres tipos de pobreza en el primer estadio de la industrialización –la pobreza urbana, la pobreza rural y la pobreza inmigratoria– por dos razones. En primer lugar, esta división ilustra claramente que la exposición a un proceso de cambio similar puede tener muy diferentes consecuencias sobre la configuración del riesgo de pobreza. Como veremos más abajo, este hecho cobra en la actualidad incluso mayor importancia en el contexto de la globalización y la flexibilización del trabajo y la vida. Además, algunas características originales, en particular referidas a los modelos culturales, persisten en el tiempo. En los países meridionales de Europa, las formas típicas de gestionar la pobreza dentro de la familia y del grupo rural familiar todavía contribuyen hoy día a explicar los síndromes de pauperización y la debilidad de las políticas sociales para combatir la pobreza urbana, como se ha visto en la reciente crisis económica (Negri y Saraceno, 2018).

En los “30 años gloriosos” tras la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico ininterrumpido, la expansión del empleo masculino adulto en industrias centrales de elevada productividad, el consumismo, la expansión de la familia nuclear estable y el desarrollo de programas de bienestar estatal (Mingione, 1993) pusieron en cuestión la persistencia de la asociación entre industrialización y empobrecimiento. La combinación de crecimiento económico y creciente intervención estatal parecía reducir la pobreza a episodios temporales o accidentales,

susceptibles de ser controlados a través de políticas sociales (Benassi y Mingione, 2019). Solo después de las crisis del petróleo de los años setenta, del inicio de los drásticos procesos de desindustrialización y reestructuración económica, y de la crisis fiscal del Estado (O’Connor, 1973), el circuito perverso del empobrecimiento volvió a atraer la atención de los expertos, de la clase política y de la opinión pública

Los cambios rápidos y profundos afectaron a las tres áreas sobre las que se basaba el equilibrio de los diversos regímenes del capitalismo de bienestar (Esping-Andersen, 1990; Benassi y Mingione, 2019): (1) el empleo y el mercado de trabajo, (2) la familia y la población, y (3) la capacidad regulatoria del Estado y su intervención sobre el bienestar. Con respecto al área del empleo, la combinación de desindustrialización, terciarización y flexibilización contractual, junto con la entrada en el mercado de trabajo de un número creciente de mujeres casadas, confirió a las carreras laborales más inestabilidad y heterogeneidad, en detrimento de los trabajadores con baja cualificación y, en particular, de los jóvenes. En cuanto a la segunda área, el aumento de la esperanza de vida y de los matrimonios inestables, la expansión de familias “de facto” y los nacimientos de madre no casada han deteriorado la capacidad regulatoria y microredistributiva de la familia nuclear típica de la posguerra. Por último, la capacidad y la legitimidad del gasto público y de la intervención regulatoria del Estado-nación resultan cada vez más problemáticas ante el aumento y la diversificación de las necesidades sociales.

Las nuevas formas de pobreza y riesgo de exclusión social se hallan en la intersección de estos procesos de cambio. Individuos aislados, familias monoparentales o con muchos miembros, mayores que viven solos, inmigrantes y minorías muestran un elevado déficit de apoyo en las tres dimensiones clásicas del bienestar: la reciprocidad, la redistribución y el intercambio mercantil. A menudo no pueden confiar en el apoyo de los parientes; no consiguen acceder más que a empleos inestables, precarios, a tiempo parcial y escasamente retribuidos; sus prestaciones sociales son insuficientes y, al fin, quedan desprotegidos por un bienestar social más selectivo e incapaz de afrontar nuevos riesgos sociales. En un entorno en el cual las credenciales educativas y profesionales y las habilidades expresivas y comunicativas son importantes para la integración social, la

pobreza vuelve a convertirse en un circuito perverso de exclusión social. Ser pobre durante un largo periodo, incluso cuando se perciben prestaciones o algún tipo de asistencia, es una forma de “desintegración” que centrifuga a los individuos y disminuye la probabilidad de su recuperación. Esta deriva adquiere tintes más graves cuando la pobreza se concentra en vecindarios y grupos socialmente desfavorecidos en los que las condiciones de discriminación institucional agravan las dificultades habituales de la pobreza (Castel, 1996; Wilson, 1993).

Como ya se mencionó arriba, estos procesos de cambio presentan características y repercusiones que varían con el contexto. Antes de orientar la mirada hacia la pobreza actual en los países de la Europa del Sur y hacia las políticas sociales que tratan de combatirla, es preciso fijar la atención en los parámetros distintivos de los diferentes modelos de bienestar, con el fin de destacar los rasgos históricos específicos del modelo europeo meridional.

El enfoque comparativo de los sistemas de bienestar, bosquejado inicialmente por Richard Titmuss (1958), ofrece numerosas opciones¹. El problema estriba en que las tipologías comparativas, por lo general, tienen una profundidad histórica limitada, en la medida en que subrayan las diferencias de los modelos en un periodo específico, pero no indagan en los orígenes históricos y las trayectorias en las cuales se basan estas diferencias. Esping-Andersen (1999, p. 73) señala explícitamente este límite: “Cualquier tipología de los regímenes de bienestar (...) solo es válida mientras la historia permanezca estable”. Al plantear la situación en estos términos, abandona, sin embargo, la ambición de reconstruir los orígenes históricos de los diferentes modelos del capitalismo de bienestar que él distinguió en su libro *Los tres mundos del capitalismo de bienestar* (1990).

Es claro que el análisis histórico, al centrar el interés en la génesis cualitativa de cada caso particular, dificulta extraordinariamente una aproximación comparativa basada en investigación empírica contrastada. Pero estamos convencidos de que, bajo determinadas condiciones, conviene desarrollar una explicación

¹ Los estudios comparativos clásicos sobre las características nacionales de los diversos países son Rimlinger (1971), Titmuss (1976), Flora y Heidenheimer (1981), Flora (1986) y Esping-Andersen (1990). Análisis más recientes pueden encontrarse en Bonoli (1997), Esping-Andersen (1999) y Arts y Gelissen (2002).

histórica comparativa, aun cuando ello dificulte el uso de datos estadísticos y prime claramente la narrativa explicativa. En la explicación de las diferencias y los procesos de cambio priorizamos, por tanto, la narrativa histórica cualitativa, descartando aproximaciones alternativas, más efectivas en términos de verificación empírica, pero más vulnerables a la distorsión determinista².

En el centro de nuestra narrativa se encuentra la idea, propuesta por Polanyi (1944), según la cual los modelos de desarrollo industrial se caracterizan por la necesidad de ofrecer garantías suficientes para la supervivencia dentro del proceso de mercantilización típico del capitalismo; es decir, de contrarrestar o compensar la vulnerabilidad resultante de este proceso a través de formas de desmercantilización (Mingione, 2018). Tres instituciones, que históricamente se consolidaron (al menos, en parte) de diferente modo, activan este proceso de compensación. La tipología original de Esping-Andersen se funda en el predominio (dentro de cada combinación de bienestar) de una de las tres áreas básicas para producir recursos, servicios y protección a los individuos: el mercado, el Estado y la familia-comunidad. El mercado predomina en el modelo *laissez-faire*; el Estado, en el modelo socialdemócrata; y la familia, en el modelo conservador. Integrando en esta clasificación una narrativa histórica que presta atención a los orígenes y al desarrollo de la diferenciación, es posible explicar las razones de la diferenciación de los tres modelos respondiendo a preguntas como las de por qué un país deriva hacia un modelo en lugar de hacia otro, cuáles son las diferentes dinámicas de cambio y sus consecuencias (Mingione, 1997).

Si se adopta este enfoque de investigación, ningún modelo de desarrollo puede considerarse como un estadio más avanzado que otros, lo cual elimina una carga importante de confusión ideológica. Hay quien admira sin reservas el modelo socialdemócrata, creyendo ilusamente que puede aplicarse en cualquier lugar de la misma forma que se ha desarrollado en los países escandinavos³. Otros están conven-

² Véase Mingione (1993 y 1997).

³ No se discute aquí la preferibilidad política de los mecanismos redistributivos universales. Más bien nos referimos a los modos específicos en los que los diferentes modelos de bienestar alcanzan objetivos universalistas. En este sentido, las fórmulas escandinavas no son exportables a países más grandes y heterogéneos, completamente integrados en las dinámicas de la competencia económica internacional.

cidos de la superioridad del modelo americano, una máquina de creación de puestos de trabajo que genera oportunidades de empleo flexible, ignorando, sin embargo, la existencia de una proporción elevada de “trabajadores pobres” y la expansión de mecanismos de control policial y penal. En cambio, a las variantes de regímenes de bienestar de la Europa del Sur se las ha solido tildar de “rezagadas” hasta la segunda ruptura industrial (Piore y Sabel, 1984), el éxito económico del sistema basado en las pequeñas empresas y el milagro económico español de los ochenta y noventa. Como consecuencia de esta aproximación etnocéntrica, no se prestó atención al modo de modernización que pivotaba en la familia empresarial y las comunidades de producción (distritos industriales, redes de subcontratación, etc.). En general, el mismo concepto de modernización se servía de rígidos parámetros economicistas, inspirados en las experiencias de los países anglosajones. Estos parámetros han tendido a soslayar la variedad de experiencias en las que tradiciones culturales diversas se han adaptado de diferentes modos.

3. EL MODELO DE BIENESTAR DE LA EUROPA DEL SUR

Aunque la Europa del Sur está compuesta por cuatro países –Italia, España, Portugal y Grecia–, conviene tratar por separado la Italia meridional y la septentrional, cuyos rasgos específicos ilustran mejor el rango de diversidad dentro del mismo modelo. Además, al singularizar el caso del norte de Italia, se puede verificar la compatibilidad entre las características constitutivas del modelo de bienestar y los elevados niveles de afluencia y desarrollo industrial.

Los rasgos más distintivos del modelo de la Europa del Sur son, primero, una elevada proporción de pequeñas empresas y trabajadores autónomos en el tejido productivo, compensada por una débil proletarianización de la economía y una baja tasa de empleo femenino; y segundo, la delegación en las familias (incluyendo a la red de parientes) de buena parte de la responsabilidad de la prestación de servicios de bienestar⁴. Como apunta Ferrera (1998, p.p.

⁴ Véanse, entre otros, Esping-Andersen (1996), Mingione (1995 y 1997), Moreno (2006) y Mari-Klose y Moreno (2013).

82-83), estas características se plasman en un sistema de bienestar bismarckiano, fragmentado profesionalmente, típico, al fin y al cabo, de toda la tradición de bienestar conservadora, pero que se distingue por la ausencia de un sistema de protección básica mínima, por un amplio particularismo y por un déficit considerable de servicios públicos. Todo ello concuerda con un estatismo débil. En virtud de las modalidades institucionales resultantes de la débil alianza histórica entre las elites económicas y políticas durante el desarrollo de los programas de bienestar, es razonable considerar a los países de la Europa del Sur como integrantes de una categoría distinta, caracterizada por aparatos estatales escasamente efectivos que abonan el particularismo y por una fuerte subsidiaridad respecto a la familia, la comunidad y el tercer sector (Ferrera, 1996). En estos casos, el proceso de desfamilización (Trifiletti, 1999) –la retirada de la responsabilidad familiar, sobre todo, en los ámbitos de la educación y la sanidad– tan característico del desarrollo de los Estados de bienestar no excluye la asunción de nuevas responsabilidades por parte de las familias y su especialización complementaria en los servicios de cuidado, asumidos fundamentalmente por las mujeres.

La subsidiaridad maximiza las responsabilidades familiares y el recurso a la solidaridad voluntaria. Se convierte así, en cierto sentido, en una alternativa al desarrollo de una red estructurada de protección social básica. También el tercer sector –en particular, las tradicionales instituciones caritativas– adquiere un significado diferente respecto a otros contextos (Evers y Laville, 2004), puesto que, en lugar de hallarse incorporado en (o coordinado por) el sistema de bienestar estatal, se mantiene relativamente independiente y opera como un complemento directo a las responsabilidades familiares. Además, las continuas olas de emigración (hasta tiempos relativamente recientes) inhibieron, en cierto modo, el desarrollo de programas de formación e inserción laboral de la gente joven. De hecho, el desempleo juvenil es todavía una experiencia muy extendida en la Europa del Sur, como se verá más adelante. La intervención del Estado se orientó fundamentalmente a la protección de la figura del “varón sustentador” (*male breadwinner*), en tanto generador principal de los ingresos familiares, por encima de los jóvenes y las mujeres.

Si las elevadas tasas de desempleo juvenil de larga duración no conducen automáticamente a condiciones de pobreza, es precisamente porque en el modelo de bienestar de la Europa meridional las políticas públicas dan por supuesta la solidaridad familiar fuerte, incluso cuando, por alguna razón, la familia no es capaz de apoyar a sus miembros. En Italia, este sistema se ha denominado “familismo forzado” (Gambardella y Morlicchio, 2005).

En la trayectoria histórica de estos países encontramos, por una parte, dualismos persistentes de empresas grandes y pequeñas, de trabajadores empleados y autónomos, así como también de estructuras económicas, locales y culturales contrarias a la homogeneización; y por otra parte, aparatos estatales débiles, con escaso interés, legitimación y recursos para impulsar políticas regulatorias universalistas. Por ello, la actividad laboral informal, la evasión fiscal extendida, el particularismo, el localismo y el clientelismo se han convertido en propiedades endémicas de este modelo. En efecto, la fragmentación y el desempeño particularista, incluso en programas centralizados y cuando ni siquiera existe una autonomía local fuerte, son distintivos de este modelo de bienestar estatal⁵.

Por lo que se refiere al familismo, esta característica del modelo ha de leerse en términos cualitativos, yendo más allá de los datos de participación laboral femenina, que, en general, es baja. La familia como oferente de servicios de bienestar implica amas de casa a tiempo completo, pero también, cada vez más, mujeres con doble jornada, que puede resultar particularmente onerosa en situaciones críticas y determinadas fases de la biografía familiar (Saraceno, 1998; Naldini y Saraceno, 2008). El recurso a la familia se convierte en una forma de subsidiaridad estructural que permea el edificio institucional y cultural por completo, aunque resulte muy difícil de detectar, dado que concurre con políticas familiares muy débiles. Como muestra Saraceno (1998, p. 104), las prestaciones a las familias –las principales medidas de política familiar en el sistema de bienestar italiano– acaban beneficiando a los mayores y reforzando la protección contra los riesgos de la edad avanzada, también típica del capitalismo de bienestar de la Europa del Sur.

⁵ Véanse, entre otros, Kazepov (1996), Fargion (1998), Moreno (2004 y 2006), Mari-Klose y Moreno-Fuentes (2013), Guillen y León (2011).

En estos países, casi todos los riesgos sociales se abordan partiendo del supuesto de que a la familia y a las redes familiares les corresponde la responsabilidad primaria de protección, mientras que el Estado interviene residualmente, a menudo solo después de las organizaciones no gubernamentales. Diríase que el modelo de la Europa del Sur lleva demasiado lejos el régimen del “varón sustentador” de la familia, tendiendo a exagerar la protección de los mayores, los únicos para los cuales el apoyo económico de la familia no se da por supuesto. También entre la población de más edad, la protección estatal favorece las prestaciones dinerarias sobre los servicios que, de nuevo, se delegan en la familia; en buena medida, en las hijas y nueras de las personas mayores. Por otra parte, la penetración de la cultura familista favorece que las relativamente generosas pensiones se redistribuyan en el seno de la familia, sobre todo, para respaldar a algunos desempleados jóvenes (obviamente, al margen de cualquier lógica universalista de bienestar).

La estructura familista tiene repercusiones demográficas, tales como la mayor importancia de las redes familiares, la cohabitación más prolongada entre padres e hijos adultos hasta el (tardío) matrimonio y la caída pronunciada de la tasa de fecundidad. Si en el pasado la menor incidencia de formas de inestabilidad familiar –divorcio, familias “de facto”, familias monoparentales y recompuestas– se compensaba con una sobrecarga de responsabilidades sobre el cabeza de la familia, hoy día los profundos cambios en las pautas de formación familiar que se han producido también en estos países han reducido drásticamente la capacidad de protección de este modelo de solidaridad. Bajo las condiciones actuales, algunas formas de apoyo que antes se prestaban a miembros de las redes familiares en situaciones menos críticas ya no son fácilmente practicables. La llegada de inmigrantes ha creado un mercado al que recurren las familias para satisfacer sus necesidades de cuidado, pero no sin algunas consecuencias negativas relevantes, como la (a menudo) baja calidad de los servicios de cuidado, su elevado coste privado, inasequible para muchas familias, y la creación de un mercado informal con casos frecuentes de abuso o explotación.

Además, el cortocircuito entre los cambios demográficos y ocupacionales tiene un impacto que no puede ser ignorado. Si bien

tras la crisis se han introducido algunas nuevas formas de protección de los desempleados, en los países europeos meridionales la protección de este colectivo resulta, en gran medida, de la combinación entre solidaridad familiar y comunitaria voluntaria, empleo estable de los “varones sustentadores” y solvencia de las pequeñas empresas. Del lado de los empleados, la terciarización y la flexibilización precarizan el empleo masculino, debilitando uno de los elementos centrales del modelo meridional de protección social. Por añadidura, la entrada masiva de las mujeres en el mercado de trabajo en los últimos 25 años ha reducido la eficacia del modelo.

Dicho de manera sencilla, aunque no tan evidente, cabe afirmar que mientras las madres y las abuelas procuren servicios de cuidado gratuitamente, no incluidos en la contabilidad pública y privada, no cabe esperar que en este área se desarrollen muchas oportunidades ocupacionales. Las repercusiones de este equilibrio no son insignificantes, toda vez que afectan tanto a las dinámicas de transformación del modelo, como a las formas en las que se implanta y adapta culturalmente. En el caso de la Europa del Sur, las reformas de los Estados de bienestar resultan todavía más difíciles que en otras regiones europeas, al menos por tres razones confluente: su elevado coste, dado el moderado gasto previo; su falta de plausibilidad política, habida cuenta de la débil legitimación política y burocrática de las decisiones centrales; y su discordancia con un modelo cultural consolidado de solidaridad familiar y comunitaria en la esfera voluntaria, que el proceso de modernización ha adaptado convenientemente a las nuevas condiciones sociales.

4. LOS SUJETOS DE LA POBREZA

Dado este modelo de bienestar, el perfil de los nuevos pobres en los países de la Europa del Sur también es diferente del que se encuentra en otros países europeos.

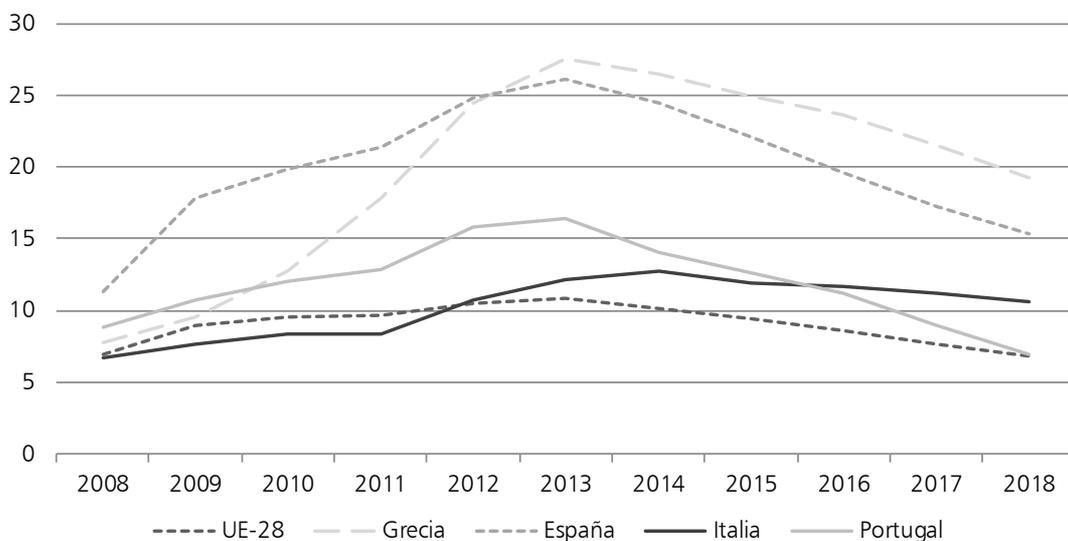
En cuanto a los procesos económicos que generan riesgos de pobreza, es importante empezar resaltando el hecho de que, salvo el norte de Italia y las regiones industriales españolas, todos los países meridionales han asistido

desde finales de los años setenta a una concurrencia excepcional de desruralización y desindustrialización tardía. En el resto de España y el sur de Italia, esta concurrencia se ha reflejado en altas tasas de desempleo (casi siempre superiores al 20 por ciento, en general, y más del 50 por ciento entre los jóvenes). En Grecia y, especialmente, en Portugal, por otra parte, la crisis del empleo se ha reflejado más en la emigración persistente, la expansión del empleo informal y estacional y de las microempresas marginales. La pobreza rural, todavía extendida en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, se ha reducido, mientras que la pobreza urbana ha aumentado más que proporcionalmente, pero no a los niveles astronómicos que cabría haber esperado como resultado de las graves crisis del empleo. En términos generales, cabe distinguir dos razones explicativas de esta resiliencia: por una parte, los nuevos riesgos han sido, al menos parcialmente, absorbidos por un sistema familiar menos frágil que en otros países; por otro, en el proceso de transformación, la tradición de las pequeñas empresas y el autoempleo se han revitalizado, particularmente en los sectores de los servicios y el turismo, aunque también en la construcción y la industria, donde la reindustrialización ha avanzado generalmente, con la sola excepción de la Italia meridional. La crisis financiera de 2008 ha aumentado la proporción de población en riesgo de pobreza, manteniendo, sin embargo, los factores que tradicionalmente subyacen a la pobreza en estos países, agravados por la severidad de la contracción económica, su larga duración y la lenta recuperación. Aunque de menor entidad que la griega, la contracción económica en Italia, Portugal y España fue sustancial, alrededor del 10 por ciento (Matsaganis y Leventi, 2014; Helgason, 2019), y todos estos países han formado parte del grupo de los que más lentamente se han recuperado.

Las diferencias, tanto en la severidad de la crisis como en su duración, se aprecian en la evolución de las tasas de desempleo. Mientras en 2013, el peor de los años de este periodo, el desempleo en la Unión Europea aumentó 4 puntos respecto a 2008, en los países meridionales –y especialmente en Grecia y España– el incremento fue mucho mayor: más del triple en Grecia, y más del doble en España (en sus niveles más altos). Portugal registró un aumento del desempleo muy importante (del 8,8 por ciento en 2008 al 16,4 por ciento en 2013), seguido de

GRÁFICO 1

TASA DE DESEMPLEO EN LA EUROPA DEL SUR (2008-2018)



Fuente: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

un rápido descenso, hasta alcanzar en 2018 un nivel más bajo que en 2008. Italia, que partía de una tasa de desempleo menor, asistió a su crecimiento hasta el 12,7 por ciento en 2013, pero, a diferencia de lo ocurrido en España y Portugal, este nivel de paro no ha decrecido sustancialmente desde entonces (gráfico 1). Los más afectados por el aumento del desempleo en la última década han sido los jóvenes: en todos los países de la Europa del Sur, el desempleo de los jóvenes (por debajo de 25 años) aumentó intensamente hasta el 50 por ciento y el 55 por ciento en Grecia y España, respectivamente, mientras que la media de la Unión Europea se situaba, en el peor momento, en el 23 por ciento. De nuevo, Italia y Portugal siguieron diferentes trayectorias de recuperación: mientras en Italia creció hasta el 42,7 por ciento en 2014, bajando ligeramente desde entonces, en Portugal alcanzó en 2018 un nivel más bajo que en 2008 (gráfico 2).

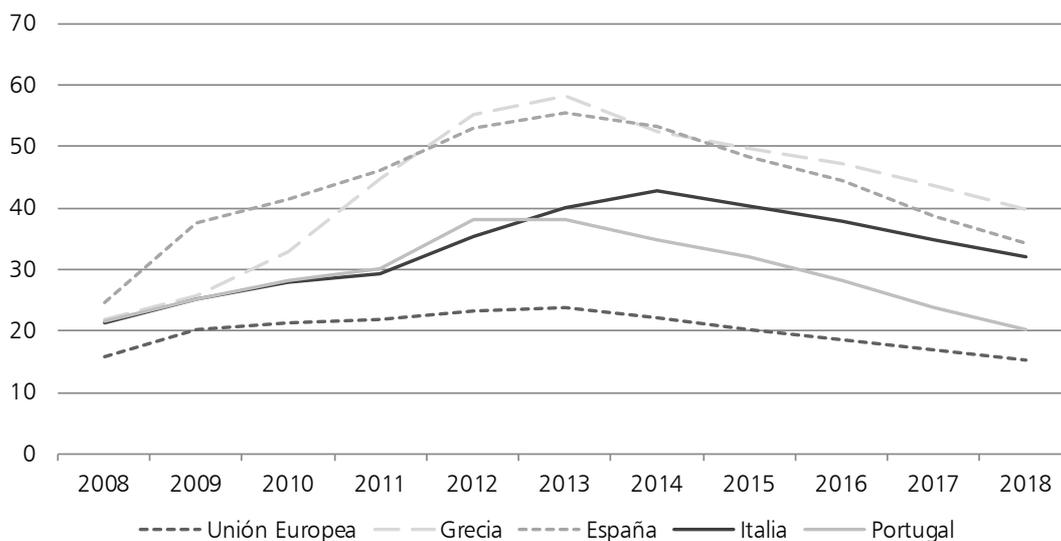
En los países de la Europa del Sur, la crisis no condujo a una modificación sustancial de las características definitorias de sus Estados del bienestar: se mantuvieron la fragmentación, el sesgo hacia las pensiones, la débil (o, en el caso de Italia y Grecia, hasta 2018 ausente) provisión de

rentas mínimas para las personas en situación de pobreza, la confianza en la eficiencia y solidaridad familiar (más allá incluso de los límites del hogar) y el escaso apoyo de políticas familiares (Ferrera, 1996, 2010; Karamessini, 2008). En realidad, la crisis puso fin, o ralentizó sustancialmente, el proceso de recalibración o modernización iniciado en los años noventa (con más intensidad en España y Portugal que en Italia y, sobre todo, que en Grecia)⁶. Al mismo tiempo, la protección por desempleo se debilitó con la introducción de cambios restrictivos en la regulación, aun cuando el gasto público total en este área creció, dadas las crecientes tasas de paro (Baldini, Busilacchi y Gallo, 2018). Por lo demás, también se detuvo, o se ralentizó, el crecimiento de la participación laboral femenina, que se había hecho ostensible en los noventa, aumentando así el número de hogares con un único ingreso, que, tras los hogares con todos los miembros desempleados, son los más vulnerables a la pobreza. Grecia e Italia no adoptaron hasta 2013 algunas medidas en beneficio de los hogares pobres; Italia también amplió la protección contra el desempleo de los trabajadores

⁶ Sobre estas cuestiones, véanse Ferrera, Hemerick y Rhodes (2000).

GRÁFICO 2

TASA DE DESEMPLEO JUVENIL (MENOS DE 25 AÑOS) EN LA EUROPA DEL DEL SUR (2008-2018)



Fuente: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

“atípicos”, hasta entonces desprotegidos (Natali y Saraceno, 2017; Matsaganis, 2019).

Matsaganis y Leventi (2014) han estimado el impacto distributivo general de la crisis en los países europeos meridionales durante los años más críticos (2009-2013) tomando en consideración, por una parte, los cambios en las rentas del trabajo y las transiciones en el mercado laboral y, por otra, los efectos del sistema de tributos/impuestos-beneficios/prestaciones. Utilizando como referencia el 60 por ciento de la renta disponible equivalente de los hogares en 2008, las personas cuya renta real se encontraba en 2013 por debajo de esa línea de pobreza anclada habían aumentado en número (más en Grecia, y menos en Italia, con España y Portugal en medio). Sin embargo, dado el diferente grado en que los grupos de distinta edad se vieron afectados por el aumento de la pobreza en los cuatro países, cabe afirmar que la crisis ha cambiado la composición de la población en situación de pobreza: quienes se hallan en la parte inferior de la distribución de rentas son más jóvenes que antes de la crisis, y es más probable que se encuentren desempleados (o más parcamente retribuidos que los pen-

sionistas). Además, los que hoy se hallan en la parte inferior de la distribución de la renta son también considerablemente más pobres que los que ocupaban la misma posición antes del estallido de la crisis. En Grecia, España e Italia, la caída de la renta ha sido mayor en el quintil más pobre que en el más rico. Portugal se desvía de esta pauta, ya que la caída de las rentas ha registrado un volumen similar tanto entre los ricos como entre los pobres.

A la luz de estos datos, Matsaganis y Leventi concluyen que, aunque en los cuatro países meridionales las rentas medianas descendieron considerablemente y la pobreza anclada aumentó, sugiriendo un empeoramiento general del nivel de vida de una parte considerable de la población, el caso griego destaca por su dramatismo, en tanto que el italiano aparece como el menos perjudicado.

En cuanto a los perfiles de los sujetos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, se observa una marcada diferencia entre la extensión de formas de pobreza individualizada y socialmente aislada en el norte de Italia y las regiones industriales de España, y

el resto de la Europa del Sur. Los datos de “las dos Italias” ilustran bien este contraste (gráfico 3).

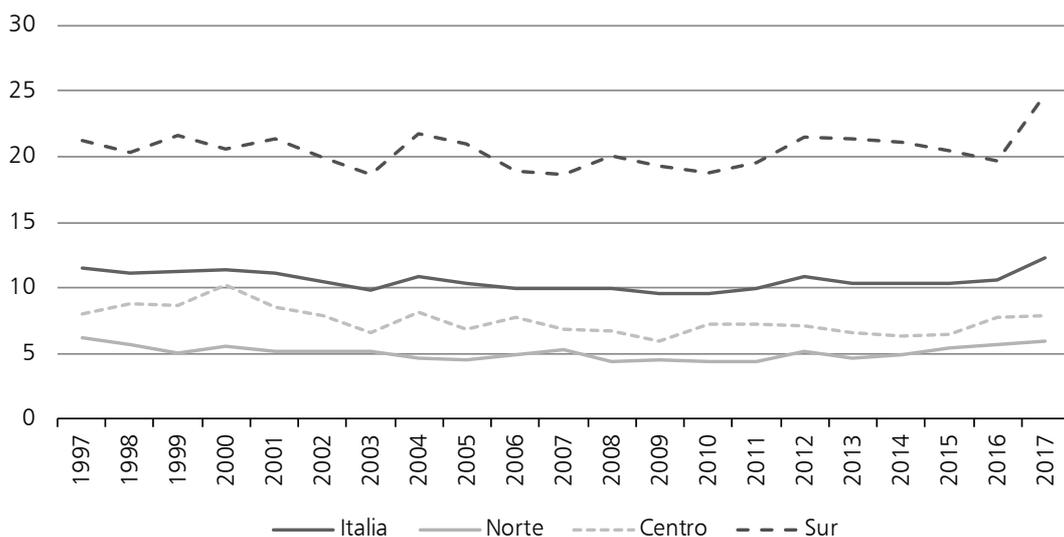
En parte del sur de Europa encontramos muchos hogares habitados por familias nucleares (con hijos) que dependen de un único ingreso, en los que la exposición al riesgo de pobreza aumenta cuando se trata de familias muy numerosas, o de familias jóvenes y sin acceso a la solidaridad familiar, o cuando incluyen miembros con dificultades específicas. La frecuente presencia de este tipo de hogares multipersonales podría llevar a pensar en la persistencia de configuraciones familiares tradicionales, pero este es un supuesto solo parcialmente correcto. Las duras condiciones a las que se enfrentan hoy las familias muy numerosas surgen en contextos diferentes de los que eran típicos de ese tipo de familias en el pasado; concretamente, en contextos más urbanos y burocratizados, más marcados por la economía de servicios y las nuevas estrategias demográficas. La familia de muchos miembros afronta riesgos, pero su presencia se debilita porque la respuesta demográfica a la sobrecarga familiar se resume en un fuerte descenso de la de natalidad. En definitiva, la

pobreza tiende a concentrarse en las familias nucleares con dos o tres descendientes dependientes, que viven de un solo ingreso bajo o discontinuo, situadas en contextos de bienestar ineficientes o pobremente equipados, donde la red familiar no existe o puede ofrecer poco, mientras que los servicios públicos (escuelas, hospitales, transportes, cuidados domésticos, guarderías etc.) escasean o son de baja calidad. El riesgo aumenta cuando uno o más miembros dependientes sufren serios problemas y cuando el cabeza de familia se encuentra en situación de desventaja desde un punto de vista ocupacional.

En todos estos casos, el riesgo de quedar atrapado en un circuito intergeneracional perverso es elevado. Ni la familia ni el Estado, con su oferta residual de protección, pueden resolver los problemas, por lo que los hijos crecen en contextos desfavorecidos, abandonan tempranamente la escuela o disfrutan de menos oportunidades para elevar su nivel educativo y cualificaciones profesionales. Por tanto, como adultos jóvenes se enfrentan con escasos recursos personales y bajos niveles de cualificación a un mercado de trabajo selectivo, quedando a menudo condenados a carreras laborales inestables.

GRÁFICO 3

LA POBREZA EN ITALIA SEGÚN GRANDES ÁREAS (1997-2017)



Fuente: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

Este tipo de sujetos pobres se hallan relativamente más concentrados en los barrios más desfavorecidos de las grandes ciudades y nos recuerdan, en ciertos aspectos, al perfil de los menesterosos en los *ghettos* americanos (Wilson, 1993). No obstante, la utilización de esta analogía tiene sus límites, toda vez que, en el caso de la Europa meridional, no se trata de minorías aisladas, sino de grupos que sufren una discriminación institucional menos rigurosa y cuyos modelos de referencia son más abiertos (Morlicchio, 1996). Las diferencias que muestran los pobres en la Europa del Sur respecto a los residentes en los *ghettos* americanos afectan asimismo al modelo demográfico, a la familia, a la comunidad y a la solidaridad voluntaria, como también a la importancia de la actividad laboral informal. Incluso en las familias más pobres y en los barrios más infortunados de la Europa meridional predomina la pauta de matrimonio/cohabitación, procurando más estabilidad familiar que en otros lugares de Europa. Por añadidura, fenómenos indicativos de una ostensible debilidad familiar, como los embarazos a edades tempranas, son raros. La familia y la solidaridad familiar son todavía fuertes y abundan las oportunidades para llevar a cabo trabajo informal como un modo de cimentar los recursos económicos de la familia.

Pero además de estos perfiles de pobreza, en los países de la Europa meridional también se observa un número creciente de sujetos con dificultades y socialmente aislados. Son, en gran medida, jóvenes, familias monoparentales, gente sin hogar e inmigrantes precariamente insertados en el mercado de trabajo, excluidos del bienestar, con problemas de vivienda e integración. La pobreza y la discriminación que sufren los inmigrantes, así como las dificultades que afrontan las segundas generaciones de inmigrantes también se han convertido en problemas serios en los países del sur de Europa. Este perfil de inmigrantes en situación de pobreza se encuentra, sobre todo, en el norte de Italia y en las regiones industriales de España, pero cobra creciente presencia por doquier. También las formas de pobreza que implican procesos de descenso individualizado pueden entenderse como una respuesta de las familias a la sobrecarga que padecen. Con todo, estos síndromes se hallan bastante menos extendidos que en otros contextos europeos, sobre todo, porque el modelo matrimonial y la tradición de solidaridad voluntaria e informal son más persistentes

en la Europa del Sur. Por lo demás, al extenderse sobre un área amplia, el efecto agravante de la concentración territorial se evita. Ahora bien, el hecho de que estas formas de pobreza proliferen menos que en otros contextos no puede ocultar lo duras y angustiosas que pueden llegar a ser. El aislamiento social y el abandono tienen repercusiones peligrosas precisamente porque el modelo de bienestar se basa más en la solidaridad informal y muestra insuficiencias en los programas y servicios públicos de reinserción social. Para concluir, veamos rápidamente cómo reaccionan los Estados de bienestar de los países meridionales de Europa ante los nuevos riesgos de pobreza y exclusión social.

5. POLÍTICAS SOCIALES Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Como hemos visto arriba, donde encontramos hiperfamilismo, el Estado débil funciona con flema y encuentra dificultades para sacar adelante reformas nacionales y cambios institucionales, así como también para desarrollar servicios y prestaciones de bienestar e inclusión social (que delega en la familia y organizaciones sin ánimo de lucro). Tanto la expansión moderada, pero creciente, de caídas individuales, como los tipos dominantes de pobreza familiar urbana, son síntomas del fracaso de la combinación de Estados débiles y familias o comunidades sobrecargadas. De resultados de la crisis, el sistema familiar es cada vez más incapaz de hacer frente a esa sobrecarga. Además, con el avance de la ideología neoliberal y las rigurosas restricciones fiscales impuestas por la Unión Europea, los Estados cuentan cada vez con menos recursos y legitimidad para manejar las nuevas formas de pobreza mediante el gasto público.

Durante los años noventa, Portugal y España siguieron las recomendaciones que formuló la Unión Europea en 1992 sobre la introducción de alguna forma de ingreso mínimo para los más necesitados; Portugal, sobre una base nacional, y España, sobre una base regional (es decir, aceptando la existencia de amplias diferencias territoriales). Por el contrario, Grecia e Italia evitaron introducir esquemas similares hasta hace poco, y ello por los

recortes significativos del gasto social impuestos por la Troika (en Grecia) y porque se optó por reforzar las formas tradicionales de protección, es decir, el modelo del “varón sustentador” (en Italia).

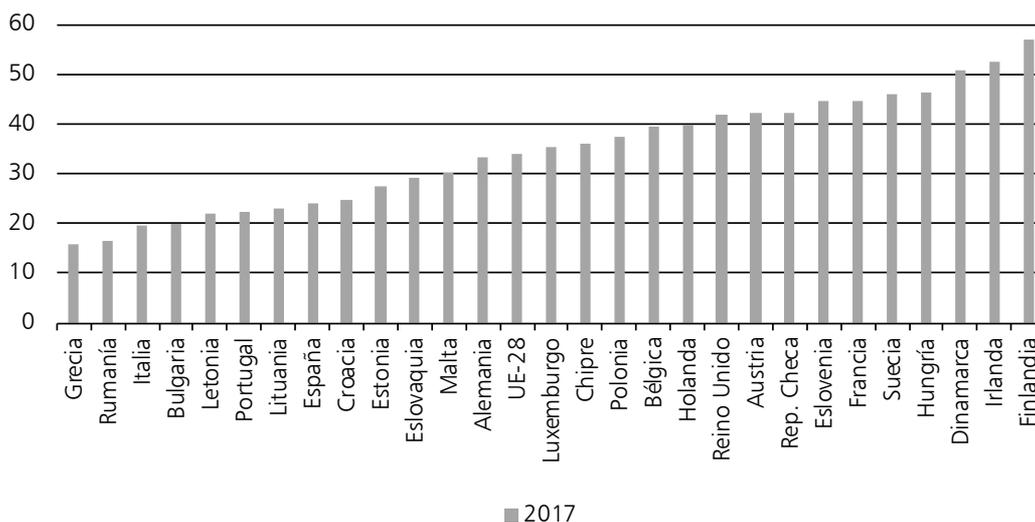
En cualquier caso, en la Europa meridional el apoyo/la inclusión que ofrece el ingreso mínimo se halla todavía muy centrado en la familia, en la medida en que el derecho de acceso a esta prestación social depende de las características de las familias antes que de las de los individuos. A estos programas subyace, por tanto, la lógica de equilibrar un Estado débil, las nuevas necesidades de la pobreza cambiante, los vínculos de reciprocidad y la decreciente capacidad de la familia para cuidar a sus miembros. De hecho, no es casual que en estos países, al igual que en otros de la Europa del Este, el impacto de las transferencias sociales sobre la pobreza sea más débil, como permite comprobar el gráfico 4.

Surgen asimismo complicaciones considerables en materia de asignación, especialmente si tomamos en cuenta la relación entre las restricciones (un Estado débil y unos recursos limitados; en algunos casos, incluso decrecientes) y

las expectativas (coordinación estatal y uso del tercer sector). La tradición de intervención independiente, propia de las instituciones filantrópicas, ostenta de hecho características básicas escasamente compatibles con un pensamiento universalista del bienestar: las organizaciones del tercer sector intervienen todavía conforme a lógicas selectivas y mediante aproximaciones muy especializadas. Bajo el supuesto de que las sociedades actuales podrían disponer cada vez de más recursos de solidaridad voluntaria, no es raro albergar la expectativa de una expansión del tercer sector a través de iniciativas innovadoras y de un alivio gradual de la tensión entre, por una parte, la autonomía y particularidad de la intervención voluntaria y, por otra, la necesidad de asegurar protección para todos los sujetos en situación de dificultad. Sin embargo, este es un trayecto de largo recorrido en el que la implementación de los programas de ingreso mínimo representa solo un área de experimentación sobre la cual recaerán inevitablemente todas las dificultades y los límites de la situación presente. Lo cierto es que, en la actualidad, la capacidad estatal de coordinación es cuestionable y, tal como está estructurado, el tercer sector, en general, se halla demasiado subdesarrollado para responder efectivamente

GRÁFICO 4

IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA POBREZA (% DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES, 2017)



Fuente: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

a los requerimientos que plantean las formas de pobreza que surgen en la intersección de un Estado débil y unas familias sobrecargadas.

Tal como han argumentado Negri y Saraceno (2018: 131), “ (...) cabría argumentar que el proceso de recalibración en estos países se detuvo antes de emprender una reforma real del paradigma político existente que lo impulsara hacia un mayor universalismo y/o inversión social (...).” Ciertamente, una recalibración limitada está teniendo lugar para afrontar nuevos riesgos. No obstante, los Estados débiles son incapaces de completar reformas y hacer frente a la fragmentación sociopolítica y los intereses particularistas. Las políticas neoliberales, la austeridad y las reglas de control fiscal europeas no están favoreciendo el cambio del modelo de bienestar característico de la Europa del Sur. Antes bien, en los últimos años la austeridad ha erosionado la principal institución universalista que los países de la Europa meridional fueron capaces de erigir: el servicio nacional de salud.

En la etapa actual, aun cuando algunas innovaciones institucionales y sociales cobran visibilidad, sobre todo en contextos urbanos dinámicos (Andreotti y Mingione, 2016; Vicari y Mingione, 2017), cuesta ser optimista respecto a las perspectivas de bienestar social en los países de la Europa del Sur. La Italia meridional representa un caso especialmente dramático, con los niveles más bajos de empleo y los más altos de desempleo en Europa y una seria crisis demográfica, dado el creciente número de jóvenes formados que emigran. Ante esta situación, ni el gobierno nacional ni los gobiernos locales hacen mucho, mientras que la conciencia del problema en la opinión pública y la movilización política brillan por su ausencia. La Italia meridional es un caso particularmente preocupante, pero da una idea de los graves problemas que afrontan los países de la Europa del Sur en estos años.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREOTTI, A. y MINGIONE, E. (2016). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), pp. 252-266.

ARRIGHI, G. (2009). China's market economy in the long run. En: H. HUNG (Ed.). *China and the*

transformation of global capitalism. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 22-49.

ARTS, W. y GELISSEN, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European social policy*, 12(2), pp. 137-158.

BALDINI, M., BUSILACCHI, G. y GALLO, G. (2018). Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei. *Rivista delle Politiche Sociali*, 2, pp. 189-211.

BENASSI, D. y MORLICCHIO, E. (2019). New Urban Poverty. En: *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. (<https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0466>).

BENASSI, D. y MINGIONE, E. (2019). Welfare Capitalism. En: *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (<https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0412>).

BONOLI, G. (1997). Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), pp. 351-372.

CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. París: Fayard.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

— (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

— (Ed.) (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. Londres: Sage.

EVERS, A. y LAVILLE, J. L. (2004). *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

FARGION, V. (1998). *La geografia della cittadinanza sociale*. Bolonia: Il Mulino.

FERRERA, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17-37.

— (1998). *Le trappole del Welfare*. Bolonia: Il Mulino.

— (2010). The South European countries. En: F. G. CASTLES, S. LEIBFRIED, LEWIS, H. OBINGER, y C. PIERSON (Eds.). *The Oxford Handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

FERRERA, M., HEMERIJCK, A. y RHODES, M. (2000). *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy*. Oeiras: Celta Editora.

FLORA, P. (Ed.) (1986). *Growth to limits. The Western European welfare states since World War II (4 vol.)*. Berlín, Nueva York: De Gruyter.

FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (Eds.) (1981). *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.

GUILLÉN, A. M. y GONZÁLEZ BEGEGA, S. G. (2019). Spain. En: S. ÓLAFSSON, M. DALY, O. KANGAS, y J. PALME, *Welfare and the Great Recession: A comparative study*. Oxford Scholarship Online.

GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (Eds.) (2011). *The Spanish welfare state in European context*. Londres: Ashgate.

HELGASON, A. F. (2019). *Welfare and the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.

KARAMESSINI, M. (2008). Continuity and change in the southern European social model. *International Labour Review*, 147(1), pp. 44-69.

KAZEPOV, Y. (1996). *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.

LEON, M. y PAVOLINI, E. (2014). Social investment or back to 'familism': the impact of the economic crisis on family and care policies in Italy and Spain. *South European Society and Politics*, 19(13), pp. 353-69.

MARÍ-KLOSE, P. y MORENO-FUENTES, F. J. (2013). The Southern European welfare model in the post-industrial order: still a distinctive cluster? *European Societies*, 15(4), pp. 475-492.

MATSAGANIS, M. (2019). Greece: The crisis, austerity and the transformations of the welfare state. En: S. ÓLAFSSON, M. DALY, O. KANGAS, y J. PALME,

(Eds.), *Welfare and the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.

MATSAGANIS, M. y LEVENTI, C. (2014). The distributional impact of austerity and the recession in southern Europe. *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 393-412.

MINGIONE, E. (1993). *Las sociedades fragmentadas* (Colección Economía y Sociología del Trabajo). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

— (1995). Labour market segmentation and informal work in Southern Europe. *European Urban & Regional Studies*, 2 (2), pp. 121-143.

— (Ed.). (1996). *Urban poverty and the underclass. A reader*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

— (1997). *Sociologia della vita economica*. Roma: Nuova Italia Scientifica.

— (2018). The double movement and the perspectives of contemporary capitalism. En: A. ANDREOTTI, D. BENASSI y Y. KAZEPOV (Eds.). *Western capitalism in transition. Global processes, local challenges*. Manchester: Manchester University Press (pp. 291-306).

MORENO L. (2004). Spain's transition to new risks: a farewell to "superwoman". En: P. TAYLOR-GOOPY (Ed.). *New risks, new welfare. The transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

— (2006). The model of social protection in Southern Europe. Enduring characteristics? *Revue française des affaires sociales*, 5, pp. 73-95.

MORLICCHIO, E. (1996). Exclusion from work and the impoverishment processes in Naples. En: E. MINGIONE (Ed.). *Urban Poverty and the Underclass: A Reader*, John Wiley & Sons, pp. 325-342.

— (2012). *Sociologia della povertà*. Bolonia: Il Mulino.

GAMBARDELLA, D. y MORLICCHIO, E. (Eds.) (2005). *Familismo forzato: scambi di risorse e coabitazione nelle famiglie povere a Napoli*. Roma: Carocci.

NALDINI, M. y SARACENO, C. (2008). Social and family policies in Italy: Not totally frozen but far from structural reforms. *Social Policy & Administration*, 42(7), pp. 733-748.

— (2017). The impact of the great depression on child poverty. The case of Italy. En: B. CANTILLON, Y. CHZHEN, y S. HANDA (Eds.). *Children of austerity*. Oxford: Unicef/Oxford University Press, pp. 170-190.

NEGRI, N. y SARACENO, C. (2018). The Mediterranean welfare states between recalibration and a change in cultural paradigm. En: A. ANDREOTTI, D. BENASSI y Y. KAZEPOV (Eds.). *Western capitalism in transition*. Manchester: Manchester University Press, pp. 127-144.

O'CONNOR, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. Londres: Routledge.

PIORE, M. y SABEL, C. (1984). *The second industrial divide*. Nueva York: Basic Books.

POLANYI, K. (1944). *The great transformation*. Nueva York: Farrar & Rinehart.

RIMLINGER, G. (1971). *Welfare and industrialization in Europe, America and Russia*. Nueva York: John Wiley and Sons.

SARACENO, C. (1998). *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bolonia: Il Mulino.

— (2017). Southern European welfare regimes: from differentiation to reconvergence. En: P. KENNETT y N. LENDVAI-BAINTON, (Eds.). *Handbook of European Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 218-229.

SASSEN, S. (2014). *Expulsions*. Harvard: Harvard University Press.

TILLY L. A. y SCOTT J. W. (1987). *Women, work and family*. Nueva York y Londres: Methuen.

TITMUSS, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. Londres: Allen and Unwin.

— (1976). *Commitment to welfare*. Londres: Routledge.

TRIFILETTI, R. (1999). Southern European welfare regimes and the worsening position of

women. *Journal of European social policy*, 9(1), pp. 49-64.

VICARI HADDOCK, S. y MINGIONE E. (2017). Innovazione sociale e città. *Sociologia Urbana e Rurale XXXIX (113)*, pp. 13-29.

WILSON, W. J. (Ed.). (1993). *The ghetto underclass*. Londres: Sage.

Una panorámica actual de la pobreza en España: diacronía y comparación internacional

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ*

RESUMEN

El fenómeno de la pobreza monetaria se puede analizar utilizando distintos indicadores. En este artículo se presentan los datos principales para España desde una perspectiva diacrónica y comparada. La diacronía permite entrever la estabilidad de los indicadores a largo plazo, sin mejoras ni empeoramientos nítidos en las últimas décadas, mientras que la comparación con los países de la Unión Europea (de los 15) sugiere la relevancia de las transferencias sociales monetarias, y no tanto de las rentas “de mercado”, como factor explicativo de la comparativamente elevada tasa de riesgo de pobreza española. En este sentido, la evidencia apunta a la especial importancia de las transferencias sociales ligadas a la enfermedad, la discapacidad y el apoyo a las familias, así como las dedicadas a combatir la exclusión social, justamente las menos desarrolladas en España.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los datos básicos, para España, relativos a la dimensión de la desigualdad material a la que solemos refe-

* Analistas Socio-Políticos (ASP, Gabinete de Estudios) y Universidad Complutense de Madrid (jcrodrig@cps.ucm.es).

rinos con el término de pobreza¹. Constituye así el contexto de las aportaciones publicadas en este número de *Panorama Social* sobre las políticas orientadas a combatir la pobreza y la exclusión social.

1.1. “Absolutizar” las tasas de pobreza

Si bien el artículo comienza considerando cuidadosamente los indicadores más habituales (los de riesgo de pobreza, y sus condicionantes), adopto una perspectiva menos “relativista” para entender la situación de quienes afrontan más dificultades materiales en sus vidas. Como veremos, la tasa de riesgo de pobreza, el indicador más utilizado, es una medida definida en relación con un “umbral de pobreza” que cambia cada año según lo hace la renta mediana de los hogares. Se trata, por tanto, de un indicador correspondiente a un concepto relativo de la pobreza.

Es obvio que, en términos generales, la pobreza siempre es relativa a los estándares de comodidades materiales, dignidad, moralidad o civilización de la época o del país en cuestión, pero es dudoso que sea tan útil (para discutir sobre ella o para proponer soluciones) que

¹ Este trabajo es una versión revisada y ampliada de una de las partes incluidas en Rodríguez (2019).

el umbral de renta que sirve de criterio para medirla cambie con tanta frecuencia. Lo dudoso del indicador se revela cuando, de manera poco intuitiva, como se verá más adelante, puede mantenerse la tasa de riesgo de pobreza en medio de crisis profundas y duraderas, o subir o mantenerse en tiempos de bonanza económica.

Por eso, aunque el concepto de pobreza absoluta, a pesar de toda la discusión pública y académica al respecto, nunca acabó de ser realista (Lister, 2004, pp. 20-23; Alcock, 2006, pp. 66-70), sí conviene “absolutizar” de algún modo los indicadores de pobreza, estableciendo umbrales fijos que no cambian cada año o completando los indicadores basados en las rentas con otros basados en la capacidad para acceder a determinados bienes considerados como adecuados para llevar una vida digna en la sociedad en cuestión y en el tiempo presente. A ello sirven las ideas de pobreza anclada y de privación material; y también a ello contribuyen, indirectamente, ideas como la de la brecha de pobreza, que muestra en qué medida se distancian los ingresos de quienes están en riesgo de pobreza del umbral de pobreza en cada momento.

Por otra parte, en la medida en que lo permiten las estadísticas disponibles, conviene atender a lo que ocurre durante la vida del individuo o del hogar, sin conformarse con la foto fija de su situación en un año. A lo largo del tiempo cambian los ingresos personales y familiares, y, así, los individuos pueden cambiar su posición en la escala de riesgo de pobreza, de tal modo que su nivel de ingresos a medio o largo plazo, aunque esté asociado con el nivel a corto plazo, no guarda necesariamente la misma relación con los ingresos de los demás que la que mantiene en un año dado. En términos más sencillos, por ejemplo, siempre habrá un diez por ciento de individuos con los menores (mayores) ingresos, pero quienes componen ese diez por ciento no son siempre los mismos. Por eso, conviene contar con indicadores de pobreza que siguen a los individuos a lo largo del tiempo. Aunque la tasa de riesgo de pobreza plantee los problemas antedichos, encontrarse en riesgo de pobreza un año determinado, y no los tres siguientes, no es lo mismo que encontrarse en esa situación ese primer año y dos más de los tres siguientes. Medidas como las de pobreza persistente atienden a esa sustancial diferencia.

1.2. Comparación y diacronía

El análisis de la situación española que se presenta aquí es comparado y diacrónico. El caso español queda situado en el marco de los países de la Unión Europea de los 15 (UE-15), una agrupación convencional que facilita la presentación de cifras y la comparación entre países con historias económicas no demasiado dispares. Para ello hago uso de las fuentes más habituales, como las elaboradas por Eurostat en el marco de sus estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), de las cuales se encarga en España el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Asimismo, procuro mostrar la evolución a medio y largo plazo de los principales indicadores, en la medida en que las cifras estén disponibles, enfatizando lo ocurrido a lo largo de las últimas fases del ciclo económico español y europeo: el crecimiento hasta 2007, la crisis entre 2008 y 2013, y la recuperación ulterior².

El énfasis en la comparación se debe, por una parte, a que seguramente es el único método para entender lo específico de un caso determinado (España, en nuestro caso); y, por otra, a la necesidad de tener presente, siquiera como trasfondo, la evidencia de la variedad de casos, evitando así caer en generalizaciones inapropiadas, no tan raras en los estudios de desigualdad y pobreza.

2. LA TASA DE RIESGO DE POBREZA

El indicador más común en la discusión pública y académica sobre la pobreza en los países desarrollados es, en realidad, un indica-

² Tendré en cuenta el periodo 2005-2016, de modo que incluya una proporción similar de años de crecimiento económico (de 2005 a 2007, de 2014 a 2016, es decir, seis años) y de crisis o estancamiento (2008 a 2013). Téngase en cuenta que las medias obtenidas se calculan sobre series que pueden haber experimentado una o dos rupturas en las encuestas de la EU-SILC, si bien estas rupturas no parecen tan llamativas como para alterar lo fundamental de los resultados obtenidos. La lista de dichas rupturas se encuentra en el Anexo de Rodríguez (2019).

dor de cómo se distribuyen los ingresos, es decir, de desigualdad. Se trata de la tasa de riesgo de pobreza, que mide el porcentaje de una población cuyos ingresos no alcanzan un umbral establecido convencionalmente. Dicho umbral suele situarse en el 50 por ciento o en el 60 por ciento de la renta disponible media o mediana. En Europa, el umbral estándar se sitúa en el 60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente, es decir, de los ingresos por adulto equivalente en el hogar, y se mide con encuestas comunes a los países de la UE englobadas en las estadísticas EU-SILC. El ingreso por adulto equivalente se calcula del siguiente modo. Los ingresos monetarios del hogar (salarios, ingresos de autónomos, pensiones, otros subsidios monetarios, rentas derivadas de inversiones), después de impuestos y otras deducciones, se transforman en ingresos individuales dividiéndolos por el número de “adultos equivalentes”. Para ello se utiliza una escala de equivalencia convencional (la escala OCDE modificada), según la cual el primer adulto equivale a 1 adulto, el segundo y cada miembro de 14 años o más equivale a 0,5 adultos, y cada menor de 14 años equivale a 0,3 adultos. Así, en un hogar con una madre de 44 años, un padre de 45, un hijo de 15 y una hija de 13, el número de adultos equivalentes sería de 2,3 (1 + 0,5 + 0,5 + 0,3). El resultado de la división es la renta disponible equivalente y se atribuye por igual a cada miembro del hogar.

Lo más probable es que el umbral así calculado cambie cada año, en la medida en que la economía crezca –y la renta mediana también lo haga–, se estanque –y la renta mediana no varíe– o decrezca –y caiga la renta mediana.

2.1. Tres tasas de riesgo de pobreza

Cabe distinguir tres tasas de riesgo de pobreza según incluyan o no unas u otras transferencias sociales monetarias. La primera representaría el porcentaje de la población cuyos ingresos antes de cualquier tipo de transferencia social (pensiones y otras) no llegan al 60 por ciento de la renta disponible mediana; la segunda, el porcentaje cuyos ingresos, después de contar las pensiones, no alcanzan dicho umbral; y la tercera, el porcentaje cuyos ingresos, incluyendo todas las transferencias sociales monetarias, se quedan por debajo del umbral.

La comparación entre estas tasas nos permite observar la medida en que esas transferencias contribuyen a reducir la tasa de riesgo de pobreza.

El cuadro 1 presenta una panorámica de la situación al respecto en los países de la UE-15, la cual se basa en la media de las tasas correspondientes para el periodo 2005-2016, es decir, un lapso temporal que incluye tres años de crecimiento, seis de crisis y tres de recuperación económica.

Siendo, en el fondo, una medida de desigualdad, no extraña que la posición de España en el conjunto no sea muy distinta de la que obtenemos con el índice de Gini (Rodríguez, 2019). Según la primera tasa de riesgo de pobreza (sin contar ningún tipo de transferencias), España (43 por ciento) ocuparía el decimoprimer lugar de mayor a menor tasa, con una tasa 1,7 puntos porcentuales (pp) inferior a la tasa mediana (Suecia y Austria: 43,8 por ciento). Los países con tasas superiores son Grecia (47,1 por ciento) e Irlanda (46,1 por ciento) y los que registran las más bajas, Holanda (36,9 por ciento) y Dinamarca (39,6 por ciento).

Una vez incluidas las pensiones en la renta, la tasa española (28,2 por ciento) queda en el cuarto lugar, algo por encima de la tasa mediana (Bélgica y Luxemburgo: 26,9 por ciento). Los países con las tasas más altas son Irlanda (36,5 por ciento), Reino Unido (29,7 por ciento) y Suecia (29,3 por ciento); y aquellos con las tasas más bajas, Holanda (21,1 por ciento), Francia (24,4 por ciento) e Italia (24,4 por ciento).

Por último, teniendo en cuenta el conjunto de la renta monetaria disponible, la cifra española sería la segunda más alta, con un 20,9 por ciento, solo inferior a la de Grecia (21,1 por ciento), superando con creces al valor mediano (Luxemburgo: 15,2 por ciento), y quedando bastante lejos de los países con menor riesgo de pobreza, Holanda (11 por ciento) y Dinamarca (12,2 por ciento).

Que las tres clasificaciones sean tan distintas apunta a la relevancia de las transferencias sociales monetarias a la hora de reducir la desigualdad de partida (mucho más ligada a los ingresos por ocupación) configurando una renta disponible más igualitaria. Desde este punto de vista, parece claro que la reducción de la tasa que se consigue en España al incluir las pensiones en

CUADRO 1

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DEL 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), UE-15, 2005-2016 (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL, MEDIA DEL PERIODO)

	Tasa de riesgo de pobreza			Reducción de la tasa debida a...		
	Antes de transferencias sociales (pensiones incluidas) (A)	Antes de transferencias sociales (pensiones excluidas) (B)	Después de transferencias sociales (C)	Pensiones (B – A)	Resto de transf. (C-B)	Total de transf. (C-A)
Grecia	47,1	24,8	21,1	-22,4	-3,7	-26,0
España	43,0	28,2	20,9	-14,9	-7,3	-22,1
Italia	44,7	24,4	19,5	-20,2	-5,0	-25,2
Portugal	44,0	25,2	18,5	-18,8	-6,8	-25,5
R. Unido	43,2	29,7	17,1	-13,5	-12,6	-26,1
Irlanda	46,1	36,6	16,2	-9,5	-20,4	-29,9
Alemania	43,8	24,7	15,7	-19,1	-9,0	-28,1
Luxemburgo	43,7	26,9	15,2	-16,7	-11,8	-28,5
Bélgica	42,3	26,9	15,1	-15,3	-11,8	-27,1
Suecia	43,8	29,3	14,7	-14,5	-14,6	-29,1
Austria	43,8	25,7	14,1	-18,1	-11,6	-29,7
Francia	44,3	24,4	13,4	-20,0	-11,0	-30,9
Finlandia	41,6	27,2	12,8	-14,3	-14,5	-28,8
Dinamarca	39,6	27,4	12,2	-12,2	-15,3	-27,4
P. Bajos	36,9	21,1	11,0	-15,9	-10,1	-25,9
Mediana	43,8	26,9	15,2	-15,9	-11,6	-27,4
(España – mediana) / mediana x 100	-1,7	4,5	37,9	-6,2	-37,5	-19,3

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

el cálculo de la renta es relativamente baja (-14,9 pp), lejos de lo que se consigue en países como Grecia, Italia o Francia (por encima de 20 pp). La reducción conseguida con el resto de transferencias en España (-7,3 pp) tampoco destaca, con un valor muy alejado de la conseguida en Irlanda (-20,4 pp) o Dinamarca (-15,3pp). El efecto del conjunto de transferencias sociales en España asciende a -22,1 puntos, el menor de los quince países, muy lejos de lo que consiguen los primeros países en la clasificación (Francia, -30,9 pp; Irlanda, -29,9 pp; Austria, -29,7 pp).

En definitiva, el riesgo de pobreza derivado del mercado (del empleo, más bien) en

España no es especialmente acusado en comparación internacional. Sin embargo, sí que lo es una vez tenemos en cuenta las transferencias sociales. En España, dichas transferencias reducen la desigualdad (y, lógicamente, el riesgo de pobreza) bastante menos que en el conjunto de países de la UE-15. Probablemente ello se deba no solo a la cantidad de recursos transferidos (Niehues, 2010; D'Agostino, Pieroni y Procidano, 2016), sino, como muestran Causa y Hermansen (2017) para la población en edad de trabajar, a que esas transferencias (en este caso, distintas de las pensiones) no están especialmente concentradas en los niveles bajos de renta, como sí lo están en los países más redis-

CUADRO 2

CORRELACIONES LINEALES DE DISTINTAS MEDIDAS DE GASTO PÚBLICO (EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIA DEL PERIODO) Y LA TASA DE RIESGO DE POBREZA, UE-15, 2005-2016 (MEDIA DEL PERIODO)

	<i>r de Pearson</i>
Gasto público total	-0,28
Gasto total en prestaciones sociales	-0,45
a) enfermedad y discapacidad	-0,73**
b) vejez	0,27
c) supervivencia	0,59*
d) familia	-0,68**
e) desempleo	-0,44
f) vivienda	-0,26
g) exclusión social	-0,79**

Notas: * Correlación significativa en un nivel del 5%; ** correlación significativa en un nivel del 1%.

Fuentes: Elaboración propia con datos de EU-SILC y Eurostat, *General government expenditure by function* (COFOG) [gov_10a_exp].

tributivos e igualitarios. En España (y en Grecia, Italia o Portugal), al quintil más bajo de ingresos solo le llega el 10 por ciento de las transferencias, mientras que, por ejemplo, en Finlandia, le llega más del 40 por ciento, y en Suecia o Dinamarca, más del 30 por ciento.

El cuadro 2 recoge evidencia sugerente del tipo de transferencias que puede estar detrás de una mayor o menor reducción de la desigualdad y del riesgo de pobreza en la UE-15, que consiste en el coeficiente de correlación lineal *r* de Pearson entre distintos indicadores de gasto público en porcentaje del PIB y la tasa de riesgo de pobreza (en promedios del periodo 2005-2016). Más relevante que el gasto total en prestaciones sociales (la mayor parte de las cuales son monetarias), cuyo coeficiente es solo de -0,45, parecen otros tres tipos de gasto, cuyos niveles se asocian con el riesgo de pobreza; en primer lugar, claramente el gasto en prestaciones de exclusión social (*r* de Pearson = -0,79); en segundo lugar, el gasto en prestaciones por enfermedad y discapacidad (que no incluyen el gasto sanitario), con un *r* de Pearson de -0,73; y en tercer lugar, el gasto en prestaciones familiares (*r* de Pearson = -0,68). Otros tipos de gasto social se asocian mucho menos, y no siempre negativamente, con la tasa de riesgo de pobreza. Sí se asocia negativamente el gasto en prestaciones

por desempleo, pero solo con un *r* de Pearson de -0,44³. Las prestaciones por vejez (básicamente, pensiones de jubilación) muestran una asociación débil y positiva (*r* = 0,27), y las de supervivencia (básicamente, pensiones de viudedad), una no tan débil, pero también positiva (*r* = 0,59)⁴.

2.2. Evolución reciente de la tasa de riesgo de pobreza, sin y con transferencias sociales

El gráfico 1 permite comprobar cómo la tasa de riesgo de pobreza antes de cualquier

³ En realidad, la asociación sería bastante más fuerte (*r* = -0,66) si eliminásemos el caso español, con un porcentaje elevado de gasto en desempleo (2,4% del PIB), pero un nivel alto de riesgo de pobreza.

⁴ Ello es probablemente debido a que los países con menos desigualdad son, a su vez, los países con mayor participación tradicional de la mujer en el mercado de trabajo, por lo que es menos probable que destinen un monto importante de su gasto social a pensiones de viudedad (de las que disfrutaban casi exclusivamente las mujeres), y lo contrario ocurre en países como España: nivel alto de pobreza e incorporación más tardía de la mujer al mercado de trabajo. A ello se une el que en varios de esos países las pensiones de viudedad no sean vitalicias.

transferencia se redujo suavemente en España entre 2004 y 2007, probablemente gracias a la creación de empleo y las mejoras salariales que acompañaron al crecimiento económico, y que pudieron beneficiar más a los niveles inferiores de renta. Dicha reducción fue algo mayor que la que tuvo lugar en el conjunto de la zona del euro. Sin embargo, durante ese mismo periodo, en España casi no cayó la tasa que incluye a las pensiones; incluso, comenzó a aumentar en 2007. Tampoco se movió mucho en la eurozona.

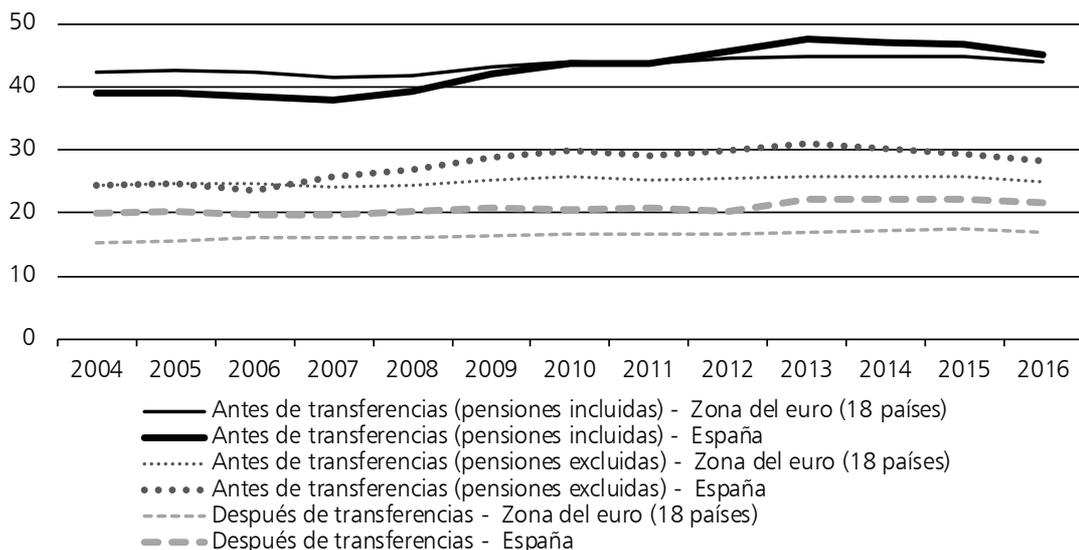
La tasa de riesgo de pobreza después de todas las transferencias apenas cambió en ese periodo de crecimiento económico: pasó del 20,1 por ciento al 19,8 por ciento. Como se verá más adelante, esta tasa guarda solo una ligera relación con el ciclo económico a largo plazo, aunque parece que sí se ha visto afectada por lo ocurrido en la última crisis, pero no solo por la evolución del mercado de trabajo, sino, también, por el comportamiento de las transferencias sociales monetarias.

En tiempos de crisis (2008-2013), la tasa antes de cualquier transferencia aumentó en la eurozona, pero lo hizo mucho más en España

(desde el 37,8 por ciento de 2007 al 47,5 por ciento en 2013). La causa más probable es la gran destrucción de empleo y, por tanto, la gran caída en los ingresos derivados de la ocupación, que afectó más a las categorías de ocupación más bajas (Rodríguez, 2019). Una vez incluidas las pensiones, la tasa también aumentó, aunque no tanto, y no en los mismos años. Como se comprueba en el gráfico 2, el efecto reductor de la pobreza que tenían las pensiones había disminuido entre 2006 y 2007 y luego aumentó a lo largo de la crisis, pero no tanto como para compensar el aumento de la tasa de pobreza derivado de la evolución de la economía y del mercado de trabajo. En realidad, los responsables de que la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias apenas se moviera durante casi todos los años de la crisis (hasta 2012) fueron las otras transferencias, entre las que en España habrán sido decisivas las debidas a prestaciones y subsidios por desempleo, que aumentaron enormemente a medida que lo hizo el paro. Esas otras transferencias redujeron la tasa de riesgo de pobreza en 4 pp en 2006 y llegaron a hacerlo en 9,6 pp en 2012. En la zona del euro, los efectos reductores de las pensiones y del resto de transferencias apenas cambiaron a lo largo de la crisis.

GRÁFICO 1

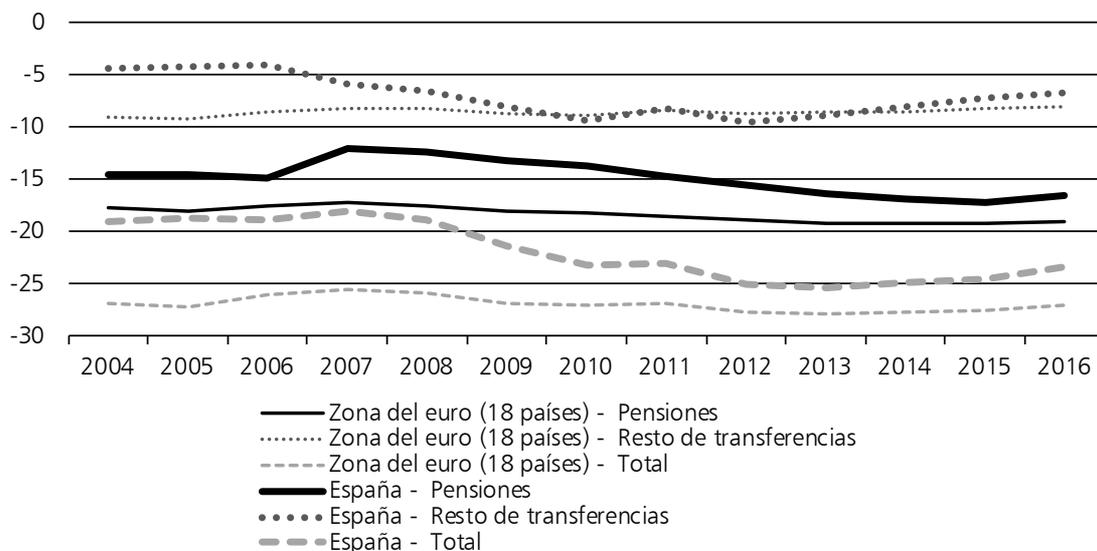
TASA DE RIESGO DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2004-2016) (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 2

REDUCCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA DEBIDA A LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES DE TIPO MONETARIO, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2004-2016) (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

Al final de la crisis, la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias saltó en España desde el 20,4 por ciento al 22,2 por ciento en un solo año (entre 2012 y 2013). Esos dos puntos porcentuales son los mismos que aumentó la tasa antes de transferencias (del 45,5 por ciento al 47,5 por ciento). Lo que, al parecer, ocurrió en esta ocasión, es que las transferencias en conjunto (pensiones y subsidios de desempleo) no enjugaron la diferencia más que en 0,2 puntos porcentuales (gráfico 2).

No es fácil entender lo que ocurrió en 2013, pero conviene dedicarle cierta atención, pues se trata del cambio principal habido recientemente. El aumento de la tasa de pobreza antes de transferencias (+2 puntos) no fue tan distinto del observado en 2012 (+1,7) o en 2010 (+1,7), pero en esos años, las transferencias sociales monetarias hicieron que la tasa de pobreza apenas variara. En 2013, sin embargo, el aumento de la tasa de pobreza “de mercado” no se vio compensado por una mayor eficacia reductora de la pobreza de las transferencias. El papel reductor de las pensiones (-16,4 puntos) fue incluso superior al de los años anterior-

es, pero el del resto de transferencias (-8,9) fue inferior al de 2012 (-9,6), pero no tan distinto del de otros momentos de la crisis. En la medida en que las transferencias distintas de las pensiones son, sobre todo, subsidios por desempleo, la causa del aumento de la tasa de pobreza habrá que encontrarla en la evolución conjunta del mercado de trabajo y del sistema de prestaciones por desempleo.

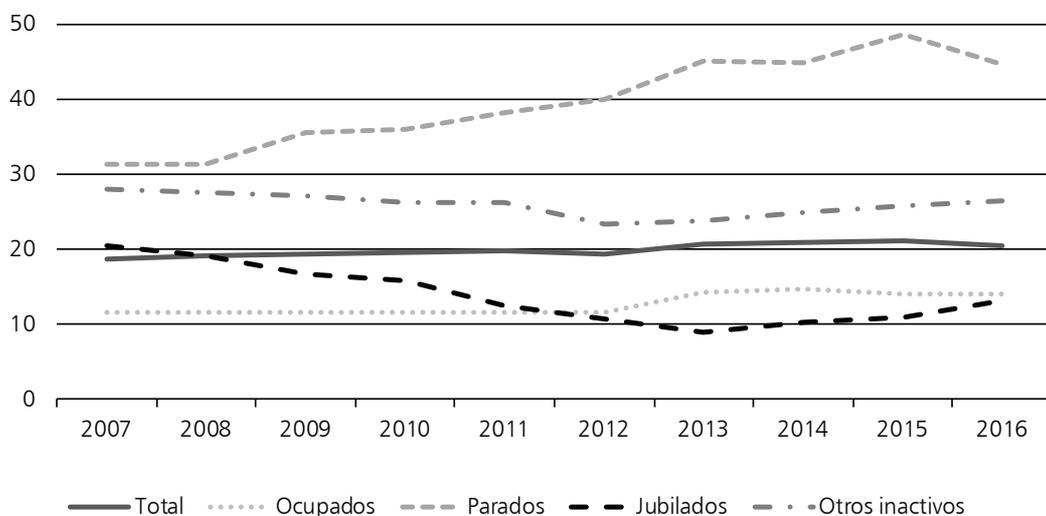
En 2013 cayeron los salarios medios de los deciles más bajos y aumentaron los de los más altos, incrementándose la distancia entre ambos, aunque el incremento no destaca en comparación con los que se dieron en 2008 o 2012⁵. Quizá fue de más calado lo que ocurrió con los subsidios de desempleo. Por primera vez durante la crisis, en 2013 se dio la coincidencia entre un aumento del número de parados registrados (ya no tan notable como en años anteriores: un 2,6 por ciento)⁶, una caída en la tasa de cobertura de los subsidios de desempleo (del 62,3 por ciento al 59,1 por ciento de los para-

⁵ INE, *Encuesta de Población Activa. Salarios del empleo principal*.

⁶ Ministerio de Trabajo, *Movimiento laboral registrado*.

GRÁFICO 3

TASA DE RIESGO DE POBREZA DE LA POBLACIÓN DE 16 AÑOS O MÁS (UMBRAL: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE) SEGÚN LA ACTIVIDAD, ESPAÑA (2007-2016) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta de condiciones de vida*, del INE.

dos registrados)⁷ y una caída en el gasto público en desempleo por beneficiario (que pasó de unos 11.400 a unos 10.900 euros en términos nominales)⁸. En la medida en que el desempleo, a lo largo de la crisis, afectó más a los niveles ocupacionales (y de renta) más bajos, quizá fue esta combinación uno de los factores que más contribuyó a que se mitigara en 2013 el efecto reductor de los subsidios por desempleo en la tasa de pobreza (y en la desigualdad).

En el periodo de recuperación (2014-2016), la tasa española de riesgo de pobreza después de transferencias apenas se ha reducido 0,6 puntos, lo que se debe a que el papel reductor de las transferencias ha tendido a caer. La tasa antes de transferencias se redujo, entre 2013 y 2016, 2,5 puntos y en 2,7 puntos después de tener en cuenta las pensiones. Es decir, el papel del resto de transferencias (básicamente, subsidios de desempleo) fue negativo, aumentando la tasa de pobreza en 2,1 puntos:

⁸ Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo, *Prestaciones por desempleo* y Eurostat, *General government expenditure by function* (COFOG) (gov_10a_exp).

⁷ Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo, *Movimiento laboral registrado* y *Prestaciones por desempleo*.

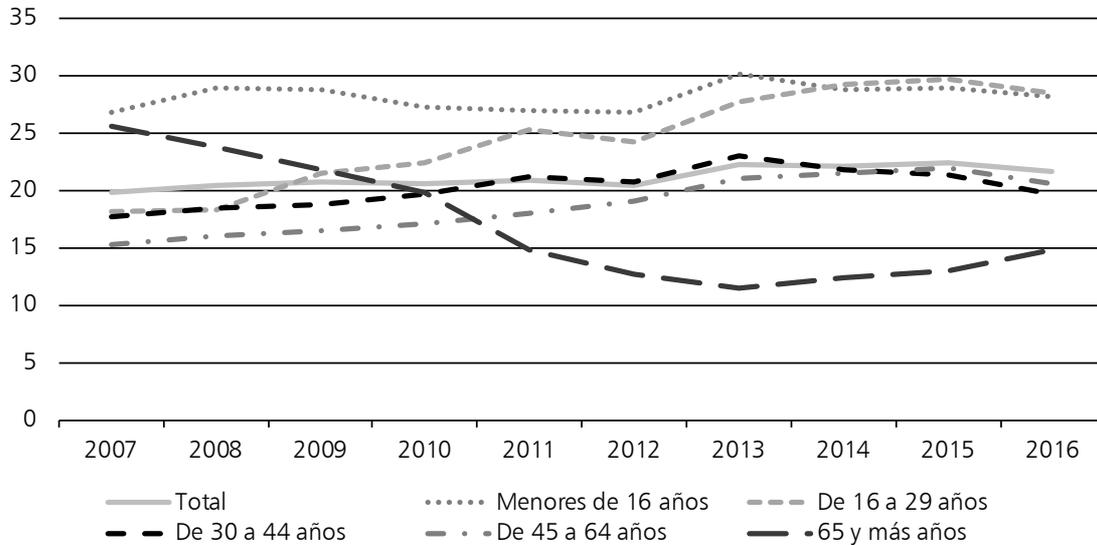
en 2012, su efecto reductor había llegado a ser de -9,6 puntos, pero fue perdiendo peso hasta 2016 (-6,8 puntos). Por tanto, lo más probable es que no solo fueron los subsidios de desempleo cada vez menos importantes al caer la tasa de paro, sino que su función de sustitución de rentas se redujo incluso para los que siguieron estando desempleados.

El papel del aumento del paro y de la variable capacidad de los subsidios de desempleo para cubrir los ingresos salariales perdidos se refleja bastante bien en los datos recogidos en el gráfico 3. En él comprobamos cómo la tasa de riesgo de pobreza de los parados aumentó muchísimo entre 2008 y 2015, y cómo apenas se ha reducido en 2016. Por el contrario, la tasa de riesgo de pobreza de los jubilados se redujo mucho, debido, por una parte, a que sus ingresos se mantuvieron o, incluso, subieron, y, por otra, a que, mientras tanto, la renta disponible equivalente mediana caía.

Solo cuando esta renta mediana ha vuelto a recuperarse con claridad (desde 2014), ha vuelto a aumentar la tasa de riesgo de pobreza de los jubilados, que han visto aumentar sus ingresos menos que dicha renta mediana. Por

GRÁFICO 4

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE) SEGÚN LA EDAD, ESPAÑA (2007-2016) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta de condiciones de vida*, del INE.

último, la tasa de riesgo de pobreza de quienes se cuentan como ocupados a lo largo de la crisis apenas ha cambiado, salvo el crecimiento súbito (de unos 2,5 puntos) en 2013. De nuevo, cabe imaginar que ese aumento se deba a la acción conjunta de los cambios en el mercado de trabajo y de las transferencias. Sin embargo, se debería no tanto a lo ocurrido con los ingresos de los ocupados –la gran mayoría de ellos, asalariados–, pues en 2013 no se observa un aumento brusco en sus indicadores de desigualdad o pobreza⁹, sino a lo ocurrido con los ingresos de los antes ocupados, y ahora parados, y con las transferencias recibidas. Ello es debido a que lo que pudo afectar a los desempleados debió de afectar con más intensidad a los hogares con algún ocupado, en los que es más probable la combinación ocupados + parados (por ejemplo: padre/madre ocupados + hijo/s en paro) y no a los hogares con jubilados, entre los cuales es mucho menos frecuente que se dé la

⁹ Según el INE (*Encuesta de Estructura Salarial*), el índice Gini de los salarios fue de 33,3 en 2011, 34,0 en 2012 y 34,6 en 2013: el “salto” es algo mayor entre 2011 y 2012. Y aunque aumenta, tampoco hay un gran “salto” en el porcentaje de trabajadores con ganancias bajas: 2011, 18,9 por ciento; 2012, 17,2 por ciento; 2013, 17,8 por ciento.

combinación de ingresos derivados del empleo o de subsidios por desempleo.

Una última perspectiva sobre la influencia del aumento del paro y el papel de los subsidios en el aumento de la tasa de riesgo de pobreza en los últimos lustros la proporciona la variación de dicha tasa por edades. La tasa de riesgo de pobreza de los menores de 16 años, aun con oscilaciones, era solo algo superior en 2016 (28,1 por ciento) en comparación con 2007 (26,8 por ciento). Sin embargo, la tasa de los más jóvenes, de 16 a 29, creció muy sustancialmente desde el 18,1 por ciento de 2007 hasta el máximo del 29,6 por ciento en 2015 (gráfico 4), un comportamiento que se compadece bastante bien con cómo cambió el porcentaje de “no ocupados” en la población de dicha edad: del 41,3 por ciento en 2007 al (porcentaje máximo de) 64,8 por ciento en 2014, una cifra que apenas se ha reducido en tiempos recientes (60,8 por ciento en 2017)¹⁰.

Los aumentos del riesgo de pobreza durante la crisis en las tasas de los tramos de

¹⁰ Elaboración propia con datos de INE, *Encuesta de Población Activa. Población por sexo y grupo de edad y Ocupados por sexo y grupo de edad*.

30 a 44 años y de 45 a 64 años fueron menos pronunciados, en correspondencia con descensos menores de la ocupación en esas edades. La tasa de “no ocupados” en el tramo de 30 a 44 años pasó del 20,7 por ciento en 2007 a un máximo del 31,5 por ciento en 2013; la del tramo de 45 a 64 años apenas cambió, desde el 40,2 al 44,7 por ciento. Por último, en consonancia con lo observado más arriba acerca de los jubilados, se aprecia, asimismo, la gran caída de la tasa de riesgo de pobreza de la población de 65 años o más, que solo se quiebra a partir de 2014, justo cuando comienza claramente la recuperación de la economía y del empleo.

series de datos no sean estrictamente comparables entre sí. Como se observa en el gráfico 5, el punto de partida de 1980 y el de llegada de 2016 no deben de ser muy distintos entre sí. Al menos es lo que sugiere la serie elaborada por Ayala Cañón (2014) con la *Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)*, en comparación con la más reciente estimada por el INE a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. Según la primera, la tasa habría caído entre 1980 (19 por ciento) y 1990 (16,9 por ciento), para volver a crecer hasta 2007 (17,9 por ciento). A partir de ahí, la serie más reciente del INE apunta a una estabilidad de la tasa, que solo se quiebra en 2013, cuando crece casi dos puntos, para mantenerse después a la baja.

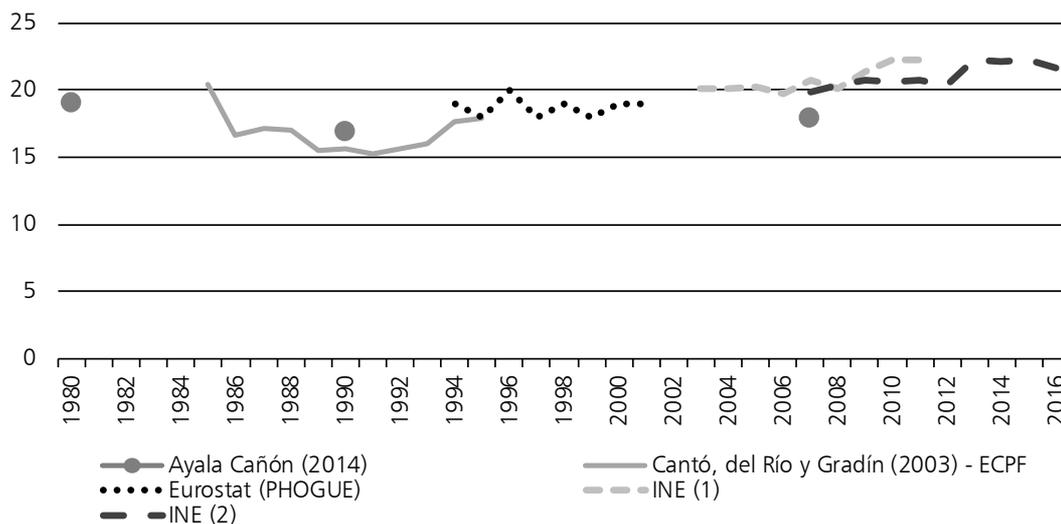
2.3. La tasa de riesgo de pobreza española a largo plazo

Reconstruir la evolución de la tasa de riesgo de pobreza española a largo plazo es complicado, pero contamos con suficientes datos oficiales e investigaciones académicas sobre la cuestión como para trazar los rasgos principales de dicha evolución, aunque las

El conjunto de series no evidencia una relación clara entre la tasa de pobreza y los ciclos económicos. En los datos de Cantó, del Río y Gradín (2003) sí se observa un descenso en la fase alcista de 1985 a 1991, y un aumento vinculado a la crisis de principios de los noventa. Sin embargo, las series de Eurostat (PHOGUE) y del INE apuntan a una estabilidad muy prolongada, entre 1994 y 2012, a pesar del gran crecimiento económico entre 1994 y 2007, y de que la economía española atravesó entre

GRÁFICO 5

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE INGRESOS EQUIVALENTES, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), ESPAÑA (1980-2016)
(PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuentes: Elaboración propia con datos de Cantó, del Río y Gradín (2003), Eurostat (PHOGUE) e INE (*Encuesta de Condiciones de Vida*).

2008 y 2012 una de sus crisis más profundas. El aumento súbito en 2013 podría estar asociado a la crisis (véase más arriba), aunque si lo más relevante era la situación de crisis, no se entiende muy bien por qué la tasa de pobreza no creció antes.

La fase posterior a la crisis, de recuperación del crecimiento económico, no se tradujo en cambios sustantivos en la tasa de riesgo de pobreza hasta 2016 (último año con datos de renta disponibles).

3. POBREZA PERSISTENTE Y BRECHA DE POBREZA

La tasa de riesgo de pobreza es un indicador diacrónico y comparativo útil, aunque, como es un indicador “sintético” de desigualdad, tiene ciertos problemas. Por una parte, al medir la situación de los individuos en un momento del tiempo (un año), no permite seguir a lo largo del tiempo a los mismos individuos, cuyas rentas pueden estar un año por debajo del umbral de pobreza, y el siguiente, por encima. En términos de bienestar, no es lo mismo que un individuo permanezca tres años seguidos por debajo del umbral de pobreza que solo permanezca uno de esos tres años. Tendemos a preferir tasas elevadas de movilidad entre niveles de renta que tasas altas de permanencia en niveles bajos. Por otra parte, la tasa de riesgo de pobreza no nos dice mucho acerca de la diversidad de situaciones entre los que quedan por debajo del umbral; en particular, no nos dice nada acerca de si la distancia de esos individuos con respecto al umbral es mayor o menor.

3.1. Pobreza persistente

Para mitigar el primer tipo de problemas de la tasa de riesgo de pobreza es cada vez más frecuente utilizar indicadores de pobreza persistente, que acotan la definición a quienes experimentan situaciones de riesgo de pobreza con más frecuencia. Eurostat elabora, con datos de EU-SILC, su propia tasa de riesgo de pobreza persistente. Esta se define como el porcentaje

de la población con una renta disponible equivalente por debajo del umbral de pobreza (el habitual del 60 por ciento de la mediana) en el año en curso y, al menos, en dos de los tres años anteriores. El año en curso no es el año de celebración de la encuesta, sino el anterior, del que se obtienen los ingresos del hogar.

Por lo dicho más arriba, la tasa de riesgo de pobreza así calculada será algo o bastante inferior a la calculada con datos de un único año. Ello es evidente en la información que proporciona el cuadro 3. Por ejemplo, la tasa media española para el periodo 2006-2016 (que incluye también, en realidad, información de 2003, 2004 y 2005) es del 13 por ciento, mientras que la media de la tasa de riesgo de pobreza, como hemos visto más arriba, ascendía al 20,9 por ciento. El dato español se sitúa en tercer lugar de los países de la UE-15 ordenados de mayor a menor tasa, superando en casi un 50 por ciento el dato mediano (Luxemburgo: 8,7 por ciento). Como puede verse, la distancia de España con respecto al país mediano era bastante menor en los tiempos del gran crecimiento del primer lustro largo del siglo XXI, pero creció mucho con la crisis económica y no ha acabado de caer en los años de recuperación (cuya media, de todos modos, incluye todavía bastante información de los tiempos de crisis).

En general, cuanto mayor es la tasa de riesgo de pobreza, mayor es la tasa de riesgo de pobreza persistente, tal como se observa en el gráfico 6, que muestra la asociación lineal entre ambas variables. Desde este punto de vista, la tasa de pobreza persistente española sería la que “le corresponde” dada dicha asociación, pues el punto de España está muy cerca de la recta que resume esa relación. Sin embargo, hay dos países que se separan claramente de dicha recta, debido a que la persistencia de la situación de riesgo de pobreza es bastante inferior a la que “les correspondería”. Se trata del Reino Unido y de Suecia, en los que parece que las entradas y las salidas en la situación de riesgo de pobreza son más frecuentes que en el resto de países de la UE-15.

Da la impresión de que la evolución de la pobreza persistente en España (y en la zona del euro) desde 2006 hasta 2016 tiene que ver algo más con las fases del ciclo económico que la evolución de la tasa de riesgo de pobreza. Crece

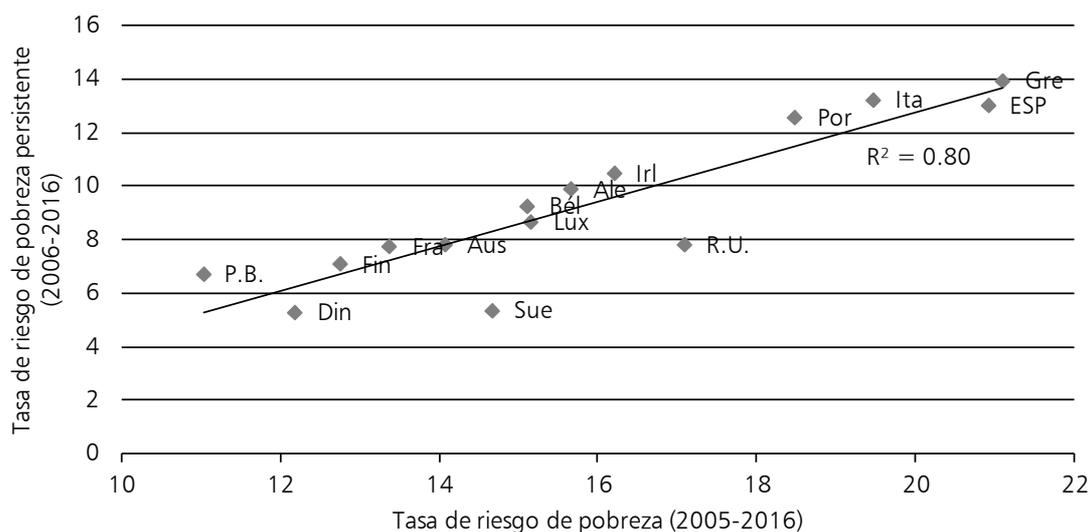
CUADRO 3

TASA DE RIESGO DE POBREZA PERSISTENTE (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL), UE-15 (2006-2016)

	2006-2007	2008-2013	2014-2016	2006-2016
Grecia	13,1	14,2	14,2	14,0
Italia	13,7	12,6	14,2	13,2
España	10,6	12,8	15,1	13,0
Portugal	13,6	12,0	13,1	12,6
Irlanda	11,6	10,5	9,4	10,5
Alemania	7,2	9,7	11,1	9,9
Bélgica	8,4	9,1	10,2	9,3
Luxemburgo	8,7	7,7	10,6	8,7
Austria	5,6	8,1	8,7	7,8
R. Unido	8,5	7,5	8,4	7,8
Francia	6,4	7,7	8,2	7,7
Finlandia	7,2	7,2	6,8	7,1
P. Bajos	6,4	6,8	6,7	6,7
Suecia	2,4	5,7	6,7	5,4
Dinamarca	4,8	5,3	5,7	5,3
Mediana	8,4	8,1	9,4	8,7
<i>(España - mediana) / mediana x 100</i>	26,2	57,4	60,6	49,9

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 6

TASA DE RIESGO DE POBREZA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA PERSISTENTE, UE-15 (2005-2016) (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)


Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

entre 2006 y 2014 (es decir, hasta un año después del último de crisis), y decrece entre 2014 y 2016 (gráfico 7). En cualquier caso, lo más evidente es que, en España, la distancia entre la tasa de riesgo de pobreza y la de pobreza persistente se fue reduciendo a lo largo de la crisis, algo que no es tan evidente a escala de la zona del euro.

umbral de pobreza es un 29 por ciento inferior a dicho umbral (cuadro 4).

En realidad, la media de las brechas de pobreza española para dicho periodo es la más elevada de todos los países de la UE-15, situándose un 46,5 por ciento por encima del valor mediano (que corresponde a Dinamarca). Y es la más alta en tiempos de bonanza, de crisis y de recuperación, distanciándose de manera similar de los valores medianos correspondientes.

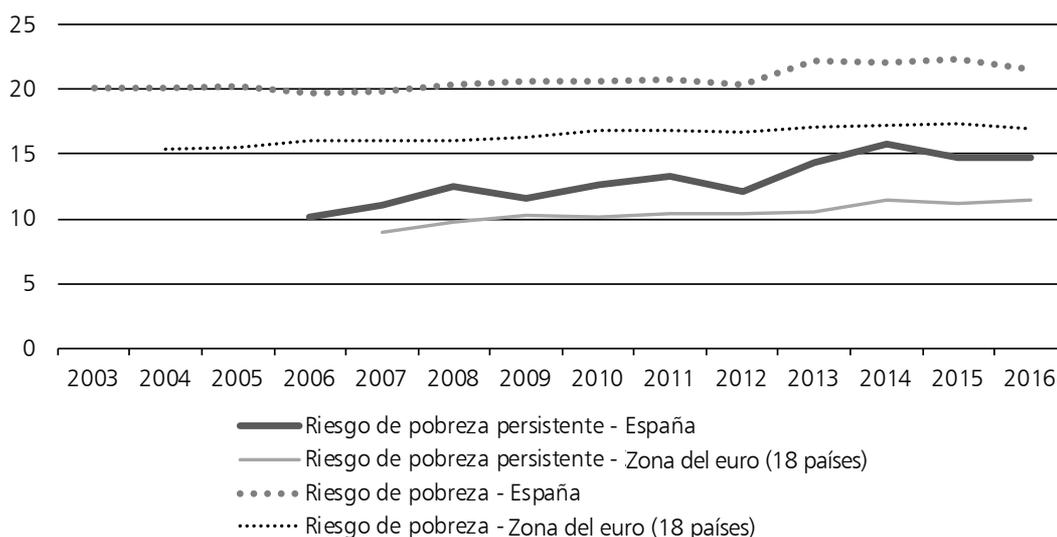
3.2. Brecha de pobreza

Para mitigar el segundo tipo de problemas de la tasa de riesgo de pobreza (la falta de información sobre la distribución de la renta entre quienes se sitúan por debajo del umbral de pobreza), suele utilizarse un indicador denominado "brecha de pobreza". Eurostat, con datos de EU-SILC, lo define como la diferencia entre la renta mediana equivalente de la población por debajo del umbral de pobreza y el valor de dicho umbral (60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente), expresada como porcentaje de dicho umbral. Por ejemplo, en el caso español del periodo 2005 al 2016, la brecha de pobreza del 29 por ciento quiere decir que la renta mediana de la población por debajo del

El cuadro 3 muestra que dicha brecha aumentó en España a lo largo de la crisis, algo que se comprueba con más detalle en el gráfico 8. Su comportamiento en los años noventa sugiere una tendencia decreciente en los inicios del penúltimo ciclo de crecimiento económico, pero los datos desde 2000 a 2007 apuntan a una estabilización que se quiebra con la llegada de la crisis, que impulsa la brecha desde el 25,6 por ciento de 2007 al máximo del 33,8 por ciento de 2014, ya iniciada la recuperación. Esta última no parecía estar haciendo caer la brecha de pobreza hasta 2016. Los datos a escala de la UE-15 y, más adelante, de la zona del euro sugieren una evolución similar, siempre más mitigada.

GRÁFICO 7

TASA DE RIESGO DE POBREZA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA PERSISTENTE, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2003-2016) (PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

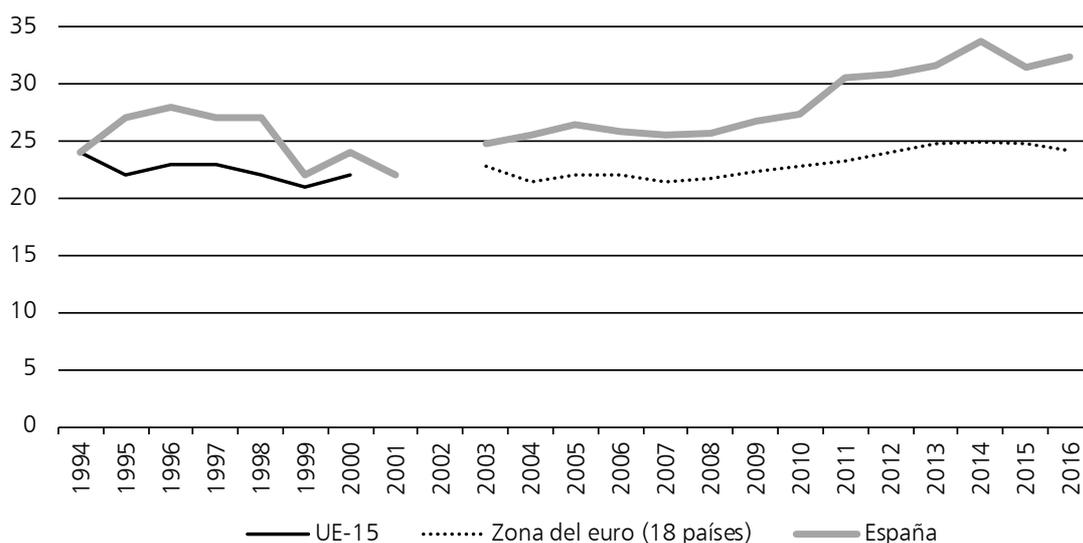
CUADRO 4

BRECHA DE POBREZA (MEDIA DE LOS PERIODOS CONSIDERADOS), UE-15 (2005-2016)

	2005-2007	2008-2013	2014-2016	2005-2016
España	26,0	28,8	32,5	29,0
Grecia	25,5	27,9	30,9	28,1
Italia	23,3	26,2	29,7	26,3
Portugal	23,7	25,2	27,6	25,4
Alemania	21,9	21,4	21,2	21,5
R. Unido	22,1	20,5	21,0	21,0
Suecia	20,3	20,5	20,7	20,5
Dinamarca	17,2	20,3	21,5	19,8
Austria	17,5	20,3	20,9	19,7
Bélgica	18,1	18,6	18,2	18,4
Luxemburgo	18,4	16,8	20,8	18,2
Irlanda	17,3	17,6	18,3	17,6
Francia	17,0	17,4	16,4	17,0
P. Bajos	16,3	16,5	17,3	16,6
Finlandia	14,8	14,4	13,6	14,3
Mediana	18,4	20,3	20,9	19,8
<i>(España - mediana) / mediana x 100</i>	41,4	41,8	55,7	46,4

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 8

BRECHA DE POBREZA (*), ESPAÑA, UE-15 Y ZONA DEL EURO (1994-2016)


Nota: (*) Véase su significado en el texto.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

4. LA POBREZA EN TÉRMINOS "ABSOLUTOS": POBREZA ANCLADA Y PRIVACIÓN MATERIAL

Que la tasa de riesgo de pobreza española se mantuviera a lo largo de bastantes años de una crisis económica tan profunda o que pudiera subir ligeramente a lo largo de una fase de gran crecimiento económico indica los límites de los indicadores de pobreza relativa para entender la situación de quienes más difícil tienen salir adelante, pero también la evolución de su magnitud a lo largo del ciclo económico. Conviene, por tanto, completar la descripción con indicadores más próximos a la idea de pobreza absoluta; es decir, con medidas que reflejan las dificultades para acceder a una cierta cantidad de bienes y servicios, definida en términos monetarios o por las características específicas de dichos bienes.

4.1. Pobreza anclada

En términos monetarios, podemos utilizar el concepto de "pobreza anclada"¹¹. Puede considerarse un indicador de pobreza "absoluta" porque establece un umbral fijo de renta con el que se compara la evolución de las rentas en una sociedad a corto o medio plazo, en lugar de cambiar el valor del umbral cada año según crecen o decrecen las rentas del conjunto. Así, de nuevo convencionalmente, se incluirían en dicha tasa los individuos cuya renta disponible equivalente queda por debajo del umbral (el 60 por ciento de la mediana, por seguir con el habitual) de un determinado año, siempre descontando la inflación de la evolución de las rentas.

Se trata de un indicador cada vez más utilizado. Con datos de EU-SILC, Eurostat nos permite disponer de dos series para tiempos recientes, anclando el umbral en los años 2005 (con datos de renta de 2004) y 2008 (con datos de renta de 2007), pero también contamos con estimaciones para tiempos más remotos (1985-1995) basadas en datos españoles (Cantó, del Río y Gradín, 2003), la cual cubre el periodo

¹¹ Sobre las ventajas de esta medida de la pobreza, en especial, para describir mejor su evolución a lo largo de los ciclos económicos, véase Carabaña y Salido (2014) y Carabaña (2016).

1985-1995. Dichas series están recogidas en el gráfico 9. La información que transmiten, a pesar de la ausencia de datos para algunos años, es bastante sustantiva. La tasa de pobreza, así medida, cayó muy claramente con el crecimiento económico (en los periodos de 1985-1992 y 2005-2008), lo cual probablemente significa que dicho crecimiento mejora el poder adquisitivo de los estratos menos acomodados de la población, quienes van abandonando el grupo de "pobres" delimitado según el umbral de renta que les definía como tales en el momento inicial. Por el contrario, la tasa de pobreza subió algo en la crisis de los noventa y mucho en la última crisis actual, algo que no extraña, dada la magnitud de esta y los efectos más intensos que tuvo en los estratos inferiores de renta. Con todo, la recuperación desde 2014 está ocasionando una caída rápida de la tasa, algo que no se observa en la tasa de riesgo de pobreza.

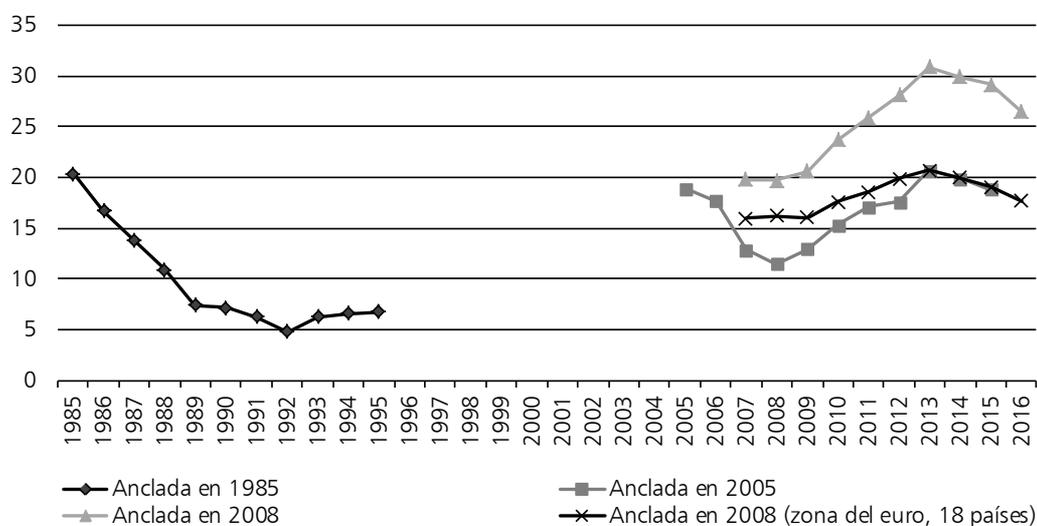
Las estimaciones a escala de la zona del euro (gráfico 9) apuntan a que la asociación de la tasa de pobreza anclada con el ciclo económico debe tener un carácter bastante general, aunque sus vaivenes no tienen por qué coincidir en cada país. De hecho, en los países de la UE-15 tiende a observarse dicha asociación, aunque no se cumple con exactitud. Las estimaciones de la tasa de riesgo de pobreza anclada en 2008 (o 2007, según la entendamos) en los países de la UE-15 (cuadro 5) muestran que aumentó en la mayoría de países entre 2007 y 2013, pero se redujo en cinco (Dinamarca, Suecia, Bélgica, Finlandia y Austria). La ordenación de los países según la variación de la tasa en ese periodo sugiere que aumentó más cuanto más profundidad tuvo la crisis, es decir, cuanto más cayó el PIB per cápita y la ocupación.

En el gráfico 10 se comprueba que así fue de manera general, con matices. Incluyendo a Grecia, la asociación entre la variación del PIB per cápita y la de la pobreza anclada es muy notable ($R^2=0,78$), pero excluyéndola, por lo extremo de sus cambios, dicha asociación pierde bastante fuerza ($R^2=0,42$). Que la asociación es clara, pero no tan obvia, lo muestran los casos de Finlandia (cae claramente el PIB per cápita, pero también la pobreza anclada) y de Alemania (sube claramente el PIB per cápita, pero también la pobreza anclada).

En el periodo de recuperación, la asociación no es tan evidente. Si incluimos el caso

GRÁFICO 9

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DE POBREZA: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE INGRESOS EQUIVALENTES, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), ANCLADA EN DIFERENTES MOMENTOS, ESPAÑA (1985-2016)
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuentes: Elaboración propia con datos de Cantó, del Río y Gadín (2003) y EU-SILC.

CUADRO 5

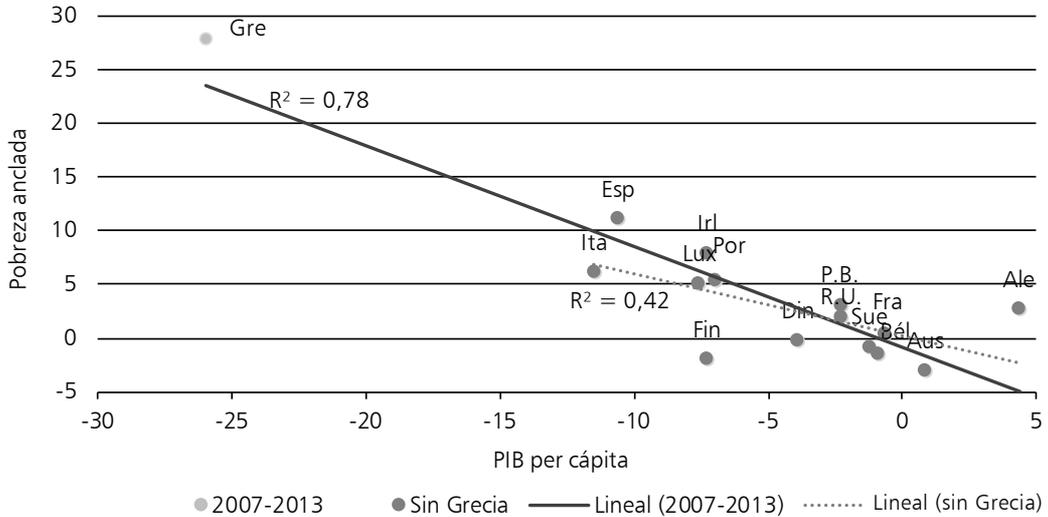
TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DE POBREZA: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE INGRESOS EQUIVALENTES, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), ANCLADA EN 2008, UE-15 (2007-2016)

	Porcentaje de la población total			Variación en puntos porcentuales	
	2007	2013	2016	2007 a 2013	2013 a 2016
Grecia	20,1	48,0	46,3	27,9	-1,7
España	19,8	30,9	26,5	11,1	-4,4
Irlanda	15,5	23,4	16,0	7,9	-7,4
Italia	18,9	25,0	23,9	6,1	-1,1
Portugal	18,5	23,9	18,3	5,4	-5,6
Luxemburgo	13,4	18,5	18,7	5,1	0,2
P. Bajos	10,5	13,6	10,1	3,1	-3,5
Alemania	15,2	17,9	13,4	2,7	-4,5
R. Unido	18,7	20,7	17,0	2,0	-3,7
Francia	12,5	12,9	11,7	0,4	-1,2
Dinamarca	11,8	11,6	10,1	-0,2	-1,5
Suecia	13,5	12,7	10,7	-0,8	-2,0
Bélgica	14,7	13,2	12,3	-1,5	-0,9
Finlandia	13,6	11,6	10,7	-2,0	-0,9
Austria	15,2	12,2	11,7	-3,0	-0,5

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 10

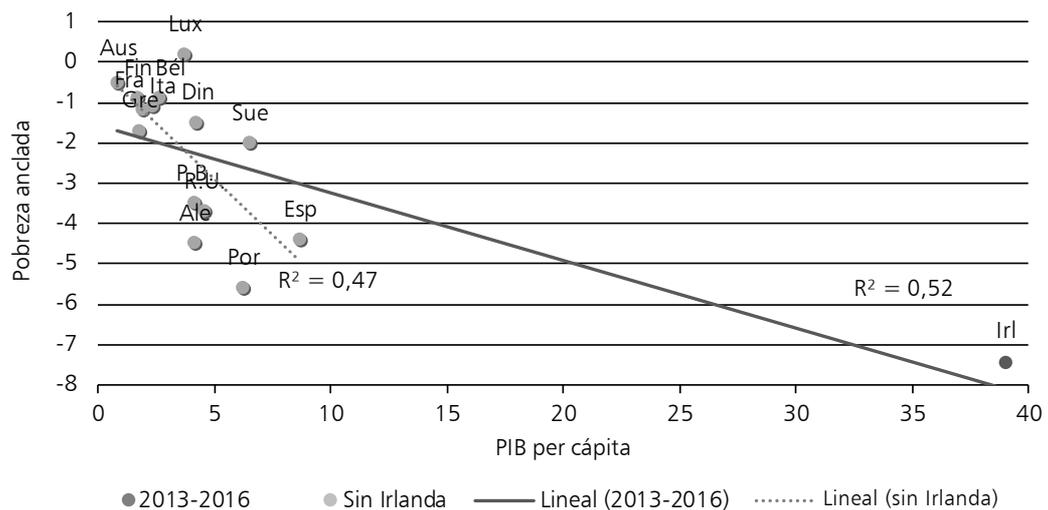
POBREZA ANCLADA (VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES) Y PIB PER CÁPITA (VARIACIÓN EN PORCENTAJE, EN TÉRMINOS REALES), UE-15 (2007, 2013)



Fuentes: Elaboración propia con datos de EU-SILC y Eurostat (National accounts, nama_10_pc).

GRÁFICO 11

POBREZA ANCLADA (VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES) Y PIB PER CÁPITA (VARIACIÓN EN PORCENTAJE, EN TÉRMINOS REALES), UE-15 (2013, 2016)



Fuentes: Elaboración propia con datos de EU-SILC y Eurostat (National accounts, nama_10_pc).

extraño de Irlanda, cuyo PIB per cápita creció un 39 por ciento entre 2013 y 2016, la fuerza de la asociación ($R^2=0,52$) parece mayor que si

lo excluimos ($R^2=0,47$), pero el signo de la relación es el esperado en ambos casos, como se comprueba en el gráfico 11.

Si atendemos, en ambos gráficos, a las rectas sin casos extraños (Grecia, Irlanda), el dato de España sugiere que la pobreza anclada creció por encima de lo esperable, dada la caída del PIB en tiempos de crisis, lo que quizá tenga que ver con que la destrucción de empleo en España fue “excesiva” en comparación con la caída del PIB, y con que, como hemos visto, las transferencias sociales no consiguieron enjugar suficientemente el aumento del paro. En tiempos de recuperación, sin embargo, el caso español está muy cerca de la recta de regresión, cayendo la pobreza anclada en la medida de lo previsible según el crecimiento del PIB.

4.2. Privación material

En términos del acceso a determinados bienes y servicios, la pobreza “absoluta” se puede estimar calculando la proporción de la población que carece de acceso (o le resulta difícil acceder) a un conjunto de bienes que pueden ser considerados como de consumo habitual en la sociedad en cuestión. Obviamente, la idea de pobreza tras dicho indicador sigue siendo relativa; es decir, el conjunto de bienes y servicios no se establece arbitrariamente como válido para cualquier sociedad, sino que tiene que ver con lo considerado como digno o adecuado en la(s) sociedad(es) a la(s) que se refiere dicho conjunto. Sin embargo, es mucho menos relativa que la de riesgo de pobreza, porque no es probable que la lista de esos bienes de consumo tenga que cambiar tan rápido como lo hace (por su propia definición) el umbral de pobreza.

Eurostat (y el INE para España) permiten disponer de indicadores de este tipo, construyéndolos a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. En ella se pregunta al entrevistado si su familia puede permitirse determinados gastos, aplicando una colección más o menos amplia de ítems. Según el tipo de ítems, pueden construirse distintos indicadores (bienes de consumo duraderos/no duraderos, gastos relativos a la vivienda). El indicador más habitual es el de privación o carencia material severa, que recoge el porcentaje de población que no puede permitirse al menos cuatro de la siguiente lista de nueve ítems: ir de vacaciones al menos una semana al año; una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; mantener la vivienda con una temperatura adecuada; gastos

imprevistos; gastos relacionados con la vivienda principal en el último año (en concreto, retrasos en los pagos); disponer de televisor; disponer de lavadora; disponer de un automóvil; y disponer de un ordenador personal.

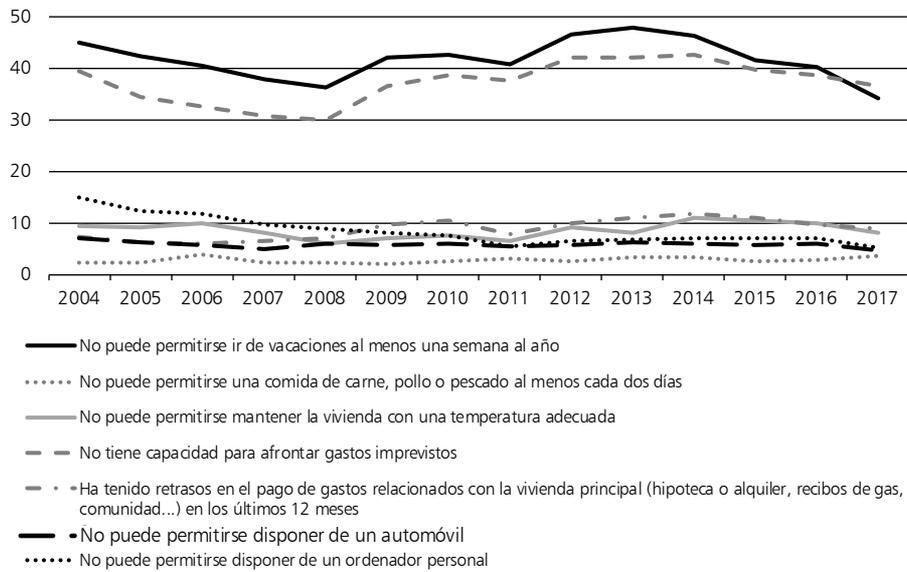
En el gráfico 12 se presentan los porcentajes de quienes en España revelan carencias al responder a siete de esas preguntas; es decir, por ejemplo, quienes no pueden permitirse un automóvil o un ordenador personal. Varios ítems presentaron datos claramente peores a lo largo de la crisis. El porcentaje de quienes no podían permitirse irse de vacaciones una semana al año llegó a bajar hasta un 36,2 por ciento en 2008, pero alcanzó un máximo del 48 por ciento en 2013. El de quienes no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos bajó hasta un mínimo del 29,9 por ciento en 2008, pero creció hasta un máximo del 42,6 por ciento en 2014. Más llamativo es el notable aumento de quienes más claramente sufren de privación material. Por ejemplo, quienes no pueden permitirse consumir proteínas animales al menos cada dos días habían alcanzado un mínimo del 2,2 por ciento en 2008, pero crecieron hasta un máximo del 3,5 por ciento en 2013; y quienes declaran retrasos en pagos relacionados con su vivienda principal pasaron de un mínimo del 6,1 por ciento en 2006 a un máximo del 11,7 por ciento en 2014.

La recuperación económica entre 2014 y 2017 ha supuesto, en general, una reversión bastante clara de las tendencias negativas observadas los años de crisis, salvo en el caso del consumo de proteínas animales, pues el porcentaje que muestra carencia seguía en 2017 en el 3,7 por ciento. De nuevo, se trata de una evolución asociada al ciclo económico que no es nada obvia cuando usamos la tasa de riesgo de pobreza.

Dicha reversión se observa con claridad en la tasa de privación material severa (gráfico 13), que recoge el porcentaje que refiere carencias en, al menos, cuatro de los siete conceptos. Esta tasa había alcanzado un mínimo del 3,6 por ciento en 2008, ascendió a un máximo en 2014 (7,1 por ciento) y volvió a caer, hasta un nuevo mínimo del 5,1 por ciento en 2017 (apenas por encima del 4,8 por ciento en 2004, en el inicio de la serie). A lo largo de esos años, la tasa española siempre estuvo por debajo de la media correspondiente a la zona del euro, aunque la distancia se acortó en tiempos de crisis.

GRÁFICO 12

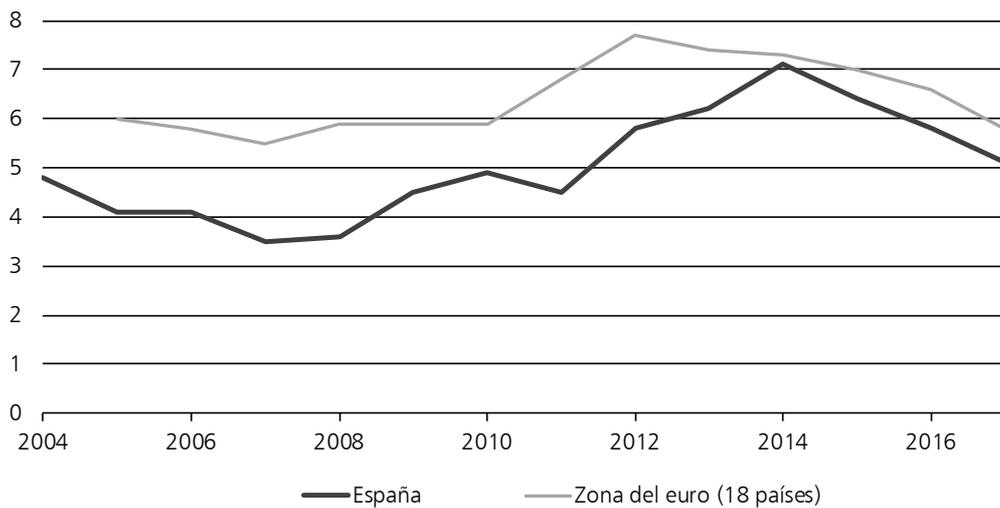
PRIVACIÓN MATERIAL, ESPAÑA (2004-2017)
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

GRÁFICO 13

PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2004-2017)
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

CUADRO 6

TASA DE PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA (PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN; MEDIAS DE CADA PERIODO), UE-15 (2004-2017)

	2004-2007	2008-2013	2014-2017	2004-2017
Grecia	12,5	14,8	21,8	16,1
Italia	6,8	10,0	11,3	9,5
Portugal	9,5	9,3	8,9	9,2
Irlanda	4,8	7,5	6,9	6,5
Bélgica	5,8	5,6	5,6	5,7
R. Unido	4,7	5,6	5,7	5,4
Francia	5,3	5,4	4,5	5,1
España	4,1	4,9	6,1	5,0
Alemania	4,8	5,2	4,1	4,8
Austria	3,6	4,5	3,6	4,0
Finlandia	3,6	3,0	2,3	3,0
Dinamarca	3,1	2,6	3,2	2,9
P. Bajos	2,2	2,1	2,8	2,3
Suecia	2,4	1,9	1,0	1,8
Luxemburgo	1,1	1,1	1,6	1,2
Mediana	4,7	5,2	4,5	5,0
(España – mediana) / mediana x 100	-11,6	-4,8	37,1	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

En realidad, aunque las tasas de riesgo de pobreza en España siempre se han situado en los primeros lugares (de mayor a menor tasa) de los países de la UE-15 en los años que venimos considerando, no ocurre lo mismo con las cifras españolas de privación material severa. En el periodo 2004-2017, la tasa media española se situaba en el valor mediano de los quince países (cuadro 6). En tiempos de la bonanza anterior a la última crisis, la posición española era aún más favorable, quedando en la novena posición (un 11,6 por ciento por debajo del valor mediano, el del Reino Unido). En tiempos de crisis empeoraron las cifras para muchos países, también para España, pero su posición relativa apenas cambió (un 4,8 por ciento por debajo de la mediana: Alemania). Solo ha empeorado claramente la posición relativa de España en el periodo posterior a la crisis, pues su tasa no ha caído tanto como la de bastantes países, lo que ha provocado un ascenso hasta el quinto puesto y que su tasa supere en un 37,1 por ciento el valor mediano (Francia).

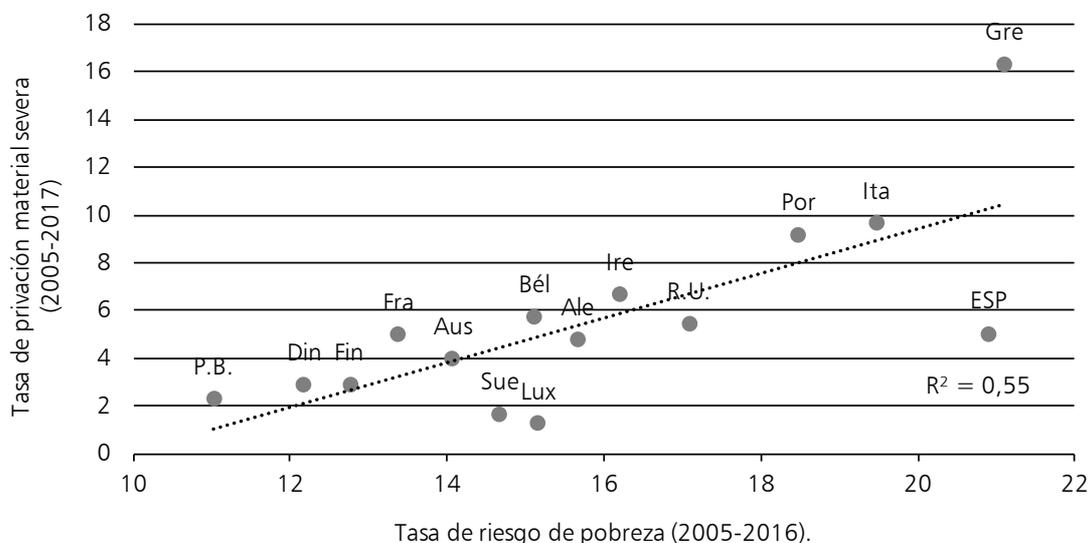
En el gráfico 14 se observa cómo la tasa de riesgo de pobreza y la tasa de privación

severa medidas a escala de país para el conjunto de la UE-15 están claramente asociadas entre sí ($R^2 = 0,55$). Sin embargo, dos países destacan como casos “desviados”: Grecia, por contar con una tasa de privación severa muy superior a la que le correspondería según su tasa de riesgo de pobreza; y España, que destaca por lo contrario.

Para entender por qué España se comporta como un caso desviado, cabe analizar la relación entre ambas tasas prestando atención a los distintos indicadores que se resumen en la tasa de privación material. Los resultados de dicho análisis se recogen en el cuadro 7. En él se observa cómo la posición española en la clasificación por riesgo de pobreza es alta (la segunda más alta en el periodo 2005-2016), pero es media (posición séptima, muy cercana al país mediano) según el otro indicador. De hecho, si se excluye el caso español del análisis, la asociación entre ambos indicadores aumenta notablemente (R^2 pasa de 0,55 a 0,73).

GRÁFICO 14

TASA DE PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA, UE-15 (2005-2017) (MEDIAS DEL PERIODO)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

El cuadro muestra que no todos los indicadores específicos que se recogen en la tasa de privación se asocian con fuerza con el riesgo de pobreza. Son bastante irrelevantes tres de ellos (tener una TV en color, lavadora o teléfono), que representan porcentajes de carencia bajísimos, y que ya no dicen mucho acerca de las condiciones materiales de vida de la población en los países de la UE-15. En casi todos ellos, la posición española es muy favorable.

Más interés tienen dos que representan porcentajes más elevados de población, pero que tampoco se asocian con el riesgo de pobreza: tener coche y poder comer proteínas animales (o su equivalente vegetariano) al menos cada dos días. En ambos, la posición española es muy favorable, pues ocupa el décimo y el undécimo lugar, respectivamente. De hecho, si prescindimos del caso español, la asociación entre el riesgo de pobreza y el acceso a comidas proteínicas se vuelve sustantiva y significativa, duplicándose el valor de R^2 (pasa de 0,18 a 0,36).

El resto de indicadores de privación sí se predicen de proporciones apreciables de

la población y, además, se asocian con cierta fuerza con el riesgo de pobreza. En todos ellos, con la excepción de la capacidad para afrontar gastos imprevistos, España ocupa el cuarto o el quinto lugar, mejorando el puesto que le correspondería según su riesgo de pobreza (el segundo). En dos de ellos, España ocupa un lugar claramente mejor que el que le correspondería según su riesgo de pobreza: la capacidad para mantener una temperatura adecuada de la vivienda y el retraso en pagos vinculados a la vivienda. Ello se refleja en el cuadro en que el coeficiente R^2 aumenta claramente si excluimos el caso español del análisis.

En definitiva, da la impresión de que si la privación material severa en España es bastante inferior a la que le correspondería según su tasa de riesgo de pobreza, ello puede tener que ver con que esta no acaba de traducirse en España en tantas dificultades como las esperables en cuanto a una alimentación adecuada, una vivienda en condiciones, y al pago de recibos varios ligados a la adquisición o el mantenimiento de la vivienda.

CUADRO 7

TASA DE RIESGO DE POBREZA E INDICADORES DE PRIVACIÓN MATERIAL, UE-15 (2005-2017)

	Riesgo de pobreza (A)	Priv. mate- rial severa	Porcentaje que no cumple alguno de los siguientes requisitos (*)								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grecia	21,1	16,3	21,5	50,0	10,3	39,5	36,8	0,31	1,52	9,4	0,50
España	20,9	5,1	8,6	41,6	2,9	37,2	9,9	0,13	0,31	5,7	0,39
Italia	19,5	9,7	14,6	44,0	10,5	35,8	12,9	0,26	0,38	2,6	0,62
Portugal	18,5	9,2	30,2	57,3	3,6	31,0	8,9	0,42	1,92	9,4	2,04
R. Unido	17,1	5,4	6,7	27,2	5,8	34,6	8,2	0,20	0,46	6,8	0,21
Irlanda	16,2	6,7	6,1	37,9	2,8	45,8	15,1	0,32	0,44	8,3	0,44
Alemania	15,7	4,8	4,9	22,3	8,9	33,0	5,3	0,43	0,53	6,5	0,28
Luxemburgo	15,2	1,3	0,9	12,9	1,9	22,4	4,0	0,10	0,18	2,0	0,02
Bélgica	15,1	5,8	7,8	26,2	4,8	24,2	7,1	0,55	1,66	6,7	0,18
Suecia	14,7	1,7	1,7	11,8	2,5	19,2	6,9	0,58	0,15	3,8	0,02
Austria	14,1	4,0	3,1	21,7	8,3	24,5	6,0	0,48	0,42	5,8	0,18
Francia	13,4	5,0	5,6	27,9	6,9	33,1	9,8	0,20	0,72	3,3	0,35
Finlandia	12,8	2,9	1,7	15,9	3,0	29,0	10,6	0,87	0,89	8,5	0,07
Dinamarca	12,2	2,9	4,2	12,6	2,0	24,9	6,0	0,68	1,28	8,4	0,00
P. Bajos	11,0	2,3	2,3	16,2	2,3	22,1	5,0	0,11	0,21	5,9	0,00
Correlación con A (R ²) (**)	--	<i>0,55</i>	<i>0,47</i>	<i>0,67</i>	<i>0,18</i>	<i>0,40</i>	<i>0,35</i>	<i>0,12</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,26</i>
Correlación con A (R ²) sin España (**)	--	<i>0,73</i>	<i>0,58</i>	<i>0,67</i>	<i>0,36</i>	<i>0,36</i>	<i>0,45</i>	<i>0,07</i>	<i>0,10</i>	<i>0,02</i>	<i>0,32</i>
Posición de España	2	7	4	4	10	3	5	13	12	11	5

(*) 1. Capacidad para mantener la vivienda a temperatura adecuada durante los meses fríos. 2. Capacidad para permitirse pagar unas vacaciones al menos una semana al año. 3. Capacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos cada dos días. 4. Capacidad para afrontar gastos que no se han previsto. 5. Retrasos en préstamos hipotecarios o alquileres, en recibos de agua, gas, electricidad.... 6. Disponibilidad de televisión en color. 7. Disponibilidad de lavadora. 8. Disponibilidad de coche. 9. Disponibilidad de teléfono (fijo o móvil).

(**) En cursiva las correlaciones significativas, al menos, al nivel del 5%.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se han recogido y analizado los datos principales que permiten entender la dimensión del fenómeno de la pobreza monetaria en España, en la medida de lo posible,

desde una perspectiva comparada y diacrónica, y procurando complementar los indicadores más habituales con otros que ofrezcan una visión más realista de ambas problemáticas. A continuación se resumen los hallazgos principales de este análisis, sugiriendo posibles líneas de discusión académica y políticas públicas al respecto.

5.1. La tasa de riesgo de pobreza

En la medida en que la tasa de riesgo de pobreza (la proporción de la población con ingresos por debajo de un umbral establecido convencionalmente en el 60 por ciento de la renta disponible equivalente) no deja de ser una medida de desigualdad, es normal que la posición comparada de España sea similar a la que se obtiene, por ejemplo, con el índice de Gini. Así, medida antes de transferencias sociales monetarias, la tasa española para el periodo 2004-2016 es del 43 por ciento, ocupando el undécimo lugar de la UE1-5 (de mayor a menor tasa). Sin embargo, contabilizando las pensiones, aun descendiendo al 28,2 por ciento, sube hasta el cuarto puesto, y contabilizando todas las transferencias monetarias, ocupa el primero, con un 20,9 por ciento, quedando a notable distancia del país mediano. Lo cual significa, en última instancia, que las transferencias sociales monetarias tienen un relativamente reducido peso reductor de la pobreza relativa. Al respecto, quizá sean más relevantes para entender las diferentes tasas de riesgo de pobreza en la UE-15 las transferencias que incrementan la renta de las familias por enfermedad o, sobre todo, discapacidad de alguno de sus miembros, por tener hijos, o por encontrarse en riesgo de exclusión social, y apenas lo son transferencias como las pensiones de jubilación. Justamente, el primer grupo de transferencias está muy poco extendido en España.

A largo plazo, la tasa más reciente de riesgo de pobreza (correspondiente a 2016) no debe de ser muy distinta de la observable en 1980. Entre medias se observan alzas y bajas no muy pronunciadas, y no claramente asociadas al ciclo económico.

5.2. La pobreza persistente y la brecha de pobreza

Atendiendo a la tasa de riesgo de pobreza persistente, que mide la permanencia prolongada en situación de riesgo de pobreza, en España, durante el periodo 2006-2016, la tasa promedio (13 por ciento) es mucho más baja que la tasa de riesgo de pobreza (20,9 por ciento), pero también lo es para el resto de paí-

ses de la UE-15, por lo que España ocupa posiciones altas (el tercer puesto). Ambas tasas, en cualquier caso, están asociadas directamente, de modo que España representaría un caso típico según la recta de regresión entre ambas.

En cuanto a la brecha de pobreza, es decir, la distancia entre la renta media de quienes están en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza, tampoco mejora la posición relativa de España. Ocupa el primer lugar según el promedio para el periodo 2005-2016, algo esperable si se tiene en cuenta que su desigualdad económica es de las más altas.

Al contrario que la tasa de pobreza persistente, la brecha de pobreza no parece estar claramente asociada al ciclo económico, aunque desde inicios de la última crisis la distancia entre la brecha española y la correspondiente a la zona del euro se ha ampliado.

5.3. Pobreza anclada y privación material

Por último, la tasa de riesgo de pobreza anclada a un umbral fijo en el tiempo está muy asociada al ciclo, con más intensidad en España que en la zona del euro. Probablemente ello se deba no solo a que, por ejemplo, en la última crisis, la caída del PIB fuera más acusada, sino a que todavía fuera más acusada la caída del empleo, que, como se ha apuntado, afectó más a los niveles más bajos de ingresos.

Por otra parte, la privación material, medida con un conjunto de indicadores de acceso a bienes y servicios, está también muy asociada al ciclo económico en España. Más interés tiene la tasa de privación material severa, que recoge el porcentaje de la población con carencias en un número alto de dichos indicadores y que, probablemente, recoge al sector de población con muchas dificultades para salir adelante. Dicha tasa ha solidado ser más baja en España que en la zona del euro en su conjunto, pero creció más rápido durante la crisis, aunque también se ha reducido más rápidamente después.

El análisis efectuado en este trabajo apunta a que si la privación material severa en España es bastante inferior a la que le corres-

pondería según su tasa de riesgo de pobreza, ello puede obedecer a que, en España, la población con escasos ingresos afronta menos dificultades que en otros países para acceder a una alimentación adecuada, una vivienda en condiciones, y al pago de los recibos ligados a la adquisición o al mantenimiento de la vivienda.

5.4. Algunas sugerencias

A la vista de estos resultados, cabe plantear algunas sugerencias. Si contar con sociedades menos desiguales en términos económicos —es decir, con bajas tasas de riesgo de pobreza—, es un ideal normativo, la situación española puede mejorar, incluso sustantivamente, en algunos aspectos (si bien no cabe pasar por alto que las tasas de privación material severa son más bajas de lo esperable). El mecanismo más obvio de mejora que se deriva de la comparación internacional es el del aumento de las transferencias sociales monetarias y, en especial, un diseño más redistributivo de estas. También resulta bastante obvio que dicho aumento y dicho diseño habrían de llevarse a cabo de tal modo que no distorsionen ni la creación de empleo ni un funcionamiento tan flexible de los mercados de trabajo como el que tienen países con tasas de riesgo de pobreza tan bajas, en particular, los nórdicos.

A quienes se preocupan por que el “reparto” de los sacrificios en tiempos de dificultad (como la última crisis) se repartan equitativamente, y no recaigan más en los más humildes y menos en los más acomodados, les importará que en España, quienes más sufrieron la crisis reciente (por la pérdida de sus empleos) fueron los trabajadores de menos ingresos, y los que menos, los que ocupan lugares más elevados por nivel de renta, más protegidos del desempleo en el mercado privado de trabajo o por pertenecer al sector público. E insistirán en que esos sacrificios se reparten mejor en otros países con mercados de trabajo menos “disfuncionales”, en los que las recesiones no ocasionan las convulsiones en el empleo que sí provocan en España.

La pregunta fundamental a propósito de ambas consideraciones generales anteriores es: ¿por qué ha cambiado tan poco la realidad

española a ese respecto en las últimas décadas? Responderla exigiría aumentar el conocimiento de que disponemos sobre diferentes cuestiones, entre ellas, la de cómo entienden los españoles las desigualdades económicas y la pobreza, y cómo esos entendimientos se traducen, o no, en las políticas públicas correspondientes, lo que es asunto de una investigación mucho más profunda que la recogida en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ALCOCK, P. (2006). *Understanding poverty*. Londres: Palgrave MacMillan.

AYALA CAÑÓN, L. (2014). Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de trabajo*, 2.1.

CANTÓ, O., DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2003). La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el período 1985-1995. *Hacienda Pública Española*, 167 (4), pp. 87-119.

CARABAÑA, J. (2016). *Ricos y pobres. La desigualdad económica en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

CARABAÑA, J. y SALIDO, O. (2014). Ciclo económico y pobreza infantil: la perspectiva de la pobreza anclada. *Panorama Social*, 20, pp. 37-51.

CAUSA, O. y HERMANSEN, M. (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, 1453.

D'AGOSTINO, G., PIERONI, L. y PROCIDANO, I. (2016). Revisiting the relationship between welfare spending and income inequality in OECD countries. *MPRA Paper*, 72020.

EUROSTAT. Annual national accounts. Auxiliary indicators. Main GDP aggregates per capita (nama_10_pc). Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

— EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). Disponibles en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

— Government finance statistics. Annual government finance statistics. General government expenditure by function (COFOG) (gov_10a_exp). Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

INE. *Encuesta de Condiciones de Vida*. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608

— *Encuesta de Estructura Salarial*. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=resultados&idp=1254735976596

— *Encuesta de Población Activa. Ocupados por sexo y grupo de edad*. <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4076&L=0>

— *Encuesta de Población Activa. Población por sexo y grupo de edad*. <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4028&L=0>

— *Encuesta de Población Activa. Salarios del empleo principal*. <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=2581&capsel=2662>

LISTER, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.

MINISTERIO DE TRABAJO. *Movimiento laboral registrado*. Disponible en: <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>

— *Prestaciones por desempleo*. Disponible en: <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>

NIEHUES, J. (2010). Social spending generosity and income inequality: A dynamic panel approach, *IZA Discussion Paper Series*, 5178.

RODRÍGUEZ, J. C. (2019). *Una panorámica actual de las desigualdades económicas y la pobreza en España: diacronía y comparación internacional*. Madrid: Funcas (en prensa).

La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral

MARÍA DOLORES VALDUEZA BLANCO*

RESUMEN

La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas se dirige a paliar las situaciones de carencia de recursos y de exclusión social de los ciudadanos que residen en su territorio. Por esta razón, se diseña con un carácter bifronte: así, por un lado, se establece una prestación económica y, por otro, se articula un programa de inserción laboral y/o social. No obstante, aun cuando tanto la prueba de recursos como la aceptación del cumplimiento de las exigencias de inserción son condiciones comunes para acceder a estas rentas básicas, el tratamiento que de las mismas se hace por parte de cada comunidad autónoma presenta grandes diferencias, lo que será objeto de estudio de trabajo.

1. INTRODUCCIÓN

Como cuestión previa, se realizarán algunas aclaraciones preliminares de carácter terminológico que faciliten el análisis que se lleva a cabo en este estudio, teniendo en cuenta que, por parte de cada comunidad autónoma, se utilizan diferentes denominaciones, para, en

* Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Carlos III de Madrid (mvalduez@der-pr.uc3m.es).

definitiva, referirse a prestaciones equivalentes: Renta Garantizada de Ciudadanía (Comunidad Valenciana), Renta de Garantía de Ingresos (País Vasco), Renta de Inclusión Social (Navarra), Renta Básica de Inserción (Murcia), Renta Mínima de Inserción (Madrid), Prestación de Inserción Sociolaboral (La Rioja), Renta de Inclusión Social (Galicia), Renta Básica de Inserción (Extremadura), Renta Mínima de Inserción (Cataluña), Renta Garantizada de Ciudadanía (Castilla y León), Ingreso Mínimo de Solidaridad (Andalucía), Salario Social Básico (Asturias), Renta Social Básica (Cantabria), Prestación Canaria de Inserción (Canarias), Renta Social Garantizada (Balears), Ingreso Aragonés de Inserción (Aragón) o Ingreso Mínimo de Solidaridad (Castilla-La Mancha). Para evitar tener que recurrir constantemente a una nomenclatura tan variada, aquí se utilizará el término genérico “garantía de ingresos mínimos” (desde ahora, GIM). También conviene dejar sentado que, aunque obviamente deben adicionarse a las 17 comunidades autónomas las dos ciudades autónomas, por razones de simplificación, con la expresión “comunidades autónomas” se alude a los 19 territorios.

La insuficiencia de recursos económicos es el presupuesto que justifica la existencia de la GIM, cuya pretensión es proporcionar unas prestaciones económicas periódicas que permitan abordar los problemas de exclusión de las

personas a las que se destinan. Es por ello que, en los requisitos para el acceso a estas prestaciones, se contiene tanto la prueba de recursos como la obligación de que, por parte de los beneficiarios, se participe en los programas de integración sociolaboral. Por otro lado, no hay que olvidar que la pobreza no solo suele estar vinculada a la falta de rentas del trabajo; también puede estarlo a la propia precariedad de los empleos y a los reducidos ingresos que proporcionan algunas pensiones del Sistema de Seguridad Social. De ahí que ciertas GIM, de composición compleja, incluyan entre sus destinatarios tanto a trabajadores como a pensionistas en situación de escasez de recursos.

No está de más recordar que la GIM es una prestación, cuyo contenido es tanto económico como de servicios, que se encuadra en un Sistema global de Protección Social y que ha sido articulada por parte de todas las comunidades autónomas. Ello supone la existencia de 19 GIM y que, de hecho, cada autonomía regula cómo se determina y computa la carencia de recursos, así como la cuantía de la prestación económica y su proyección en el tiempo. Del mismo modo, cada comunidad autónoma decide qué vinculación (fuerte o débil) establece respecto del cumplimiento de las obligaciones de inserción, y su repercusión en el acceso y mantenimiento de la prestación económica. En definitiva, todo ello genera como resultado una diversidad muy significativa en función del lugar de residencia de los beneficiarios.

Resta por subrayar, que todas las GIM establecen una serie de requisitos legales –como la edad, la residencia, la unidad de convivencia, etc.– sin cuyo cumplimiento no se puede acceder a ellas. Pero, a pesar de la significativa importancia de dichas exigencias, este trabajo se limita exclusivamente al análisis de lo concerniente a la prestación económica y la inserción sociolaboral, de los destinatarios de dichas garantías de ingresos.

2. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A UNOS RECURSOS MÍNIMOS

El art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el ves-

tido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Políticos establece que el derecho a “un nivel de vida adecuado es el fundamento de la protección social en casos de vulnerabilidad o exclusión social o en riesgo de estarlo y, en consecuencia, comporta la responsabilidad de los poderes públicos ante las personas que por circunstancias diversas se encuentran en tales situaciones” (art. 11). Del mismo modo, en este marco internacional, la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas¹, por la que se aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, ha fijado, entre otros objetivos, el de reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos, debiendo potenciarse y promoverse “la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

En el ámbito de la Unión Europea, su Carta de Derechos Fundamentales, de 7 de diciembre de 2000, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, ha proclamado el reconocimiento del derecho a “una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes”. Igualmente, la Estrategia Europea 2020 (EE-2020), lanzada a comienzos de la década, apostó por un crecimiento que debía estar caracterizado por tres notas: ser *inteligente* (desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación), ser *sostenible* (promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva) y ser *integrador* (fomento de una economía con un alto nivel de empleo, que redunde en la cohesión económica, social y territorial). Por lo que se refiere al crecimiento económico integrador, se estableció para medir el riesgo de pobreza y exclusión social el indicador AROPE (por sus siglas en inglés: *At-Risk-Of Poverty and Exclusion*) que tiene en cuenta tres factores: pobreza, baja intensidad en el empleo y carencia material severa². A la vista del contenido de dichos factores, sin duda, los niveles de bien-

¹ Puede consultarse en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

² Las tres situaciones que definen a una persona como “en riesgo de pobreza y exclusión social” pueden consultarse en la página web del INE: (www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagenam=ProductosYServicios/PYSLayout).

estar socioeconómico europeos son difícilmente extrapolables a lo que se entiende por pobreza en otras latitudes de la comunidad internacional.

Volviendo a la EE-2020, el Gobierno español fijó el objetivo de reducir en 1.400.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. A menos de seis meses para el inicio del año 2020, dicho reto está lejos de alcanzarse. Si en el año 2008 había unos 11 millones de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, en 2017 eran 12,4 millones, (LLano Ortiz, 2018, p.11). Por lo que, lejos de reducirse los niveles de pobreza, lo que ha sucedido es que casi una década después se han elevado.

En el ámbito nacional, la CE contempla, desde diferentes perspectivas, la necesaria suficiencia de recursos de los ciudadanos. En este sentido, recoge derechos fundamentales como la dignidad de la persona (art. 10 CE) o la vida e integridad física y moral (art.15 CE), sin olvidar que –entre otros muchos derechos sociales– en el art. 35 CE se alude al derecho y deber de trabajar, así como a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Todo ello, teniendo en cuenta que el art. 1 CE subraya que España se constituye en un Estado social, siendo algunos de los valores propugnados la justicia y la igualdad. Asimismo, en el art. 9.2 CE, se especifica la obligación, por parte de los poderes públicos, de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Con todo, es el art. 41 CE el que recoge la obligación de mantener un “régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”. Sin pretender aclarar un tema tan complejo como lo es la delimitación entre la Seguridad Social y la Asistencia Social³, en lo que aquí interesa, la primera de ellas es competencia exclusiva del Estado, como así se recoge en el art. 149.1.17 CE, lo que supone una uniformidad del Sistema

³ Se sugiere la consulta, entre otras, de las sentencias del Tribunal Constitucional: 76/1986, de 9 de junio; 239/2002, de 10 de enero; 18/2016, de 4 de febrero; 18/2017, de 2 de febrero; 146/1986, de 10 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo; 72/2012, de 26 de mayo; 73/2012, de 16 de mayo; 77/2012, de 16 de mayo; 100/2017, de 20 de julio; 153/2017, de 21 de diciembre; 156/2017, de 21 de diciembre.

de Seguridad Social en todo el territorio nacional⁴. Por el contrario, en la Asistencia Social –al poder ser asumida, de conformidad con el art. 148.1.20 CE, por las comunidades autónomas– no se garantiza la homogeneidad. Y, aunque no es el momento de abordar el debate de si las GIM –por su finalidad y su función– pueden ser catalogadas como Seguridad Social, en su nivel asistencial, o Asistencia Social; lo cierto es que este espacio de protección social ha sido conquistado por las diferentes comunidades autónomas. Es por ello que, aunque todos los territorios autonómicos se han marcado como objetivo la garantía de unos ingresos mínimos a sus ciudadanos⁵, la forma y manera en que se lleva a cabo difiere entre todos ellos. En definitiva, la diversidad que presentan los 19 regímenes jurídicos que regulan las GIM puede suponer que un idéntico presupuesto de hecho obtenga diferentes respuestas, en cuanto a la consideración de carencia de rentas, el importe de la prestación económica, su duración, los programas de inserción, etcétera.

3. LA CARENCIA DE RECURSOS Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Si bien todas las comunidades autónomas, con sus diferentes GIM, pretenden paliar las situaciones de pobreza y de exclusión social de sus residentes, no todas ellas parten de las mismas circunstancias. Por el contrario, se observan unas divergencias muy considerables respecto de sus niveles de pobreza y sus tasas de desempleo. Este hecho debería suponer que, precisamente, las que poseen unos índices más elevados de pobreza y de desempleo contarán con las GIM más generosas, tanto respecto a su cuantía como a su extensión en el tiempo. No es así, y en este aspecto –como en otras materias cuyo título competencial pertenece a las comu-

⁴ Téngase en cuenta que los rasgos distintivos del Sistema de Seguridad Social son: a) la publicación institucional; b) la universalidad subjetiva; c) la generalidad objetiva; y, d) la suficiencia prestacional.

⁵ A modo de ejemplo, el art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen; en similares términos en el art. 15 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, conforme al cual, con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la ley.

nidades autónomas– se refleja una significativa heterogeneidad en materia de protección social, dependiendo del territorio de que se trate.

En este sentido, según las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), las comunidades autónomas de Navarra, País Vasco y La Rioja presentan las cifras más bajas en la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (indicador AROPE) del conjunto del territorio nacional; y, por el contrario, Canarias, Murcia, Extremadura y Ceuta cuentan con las tasas más elevadas. Las diferencias son muy significativas, como se aprecia en el cuadro 1. Así, por ejemplo, en 2017, el indicador AROPE en Extremadura (44,3 por ciento) triplicó

holgadamente al correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra (13,5 por ciento).

También respecto a la condición de carencia de recursos económicos, no existe una formulación única en todas las comunidades autónomas; así, por ejemplo, se habla de carecer de “*recursos suficientes*” (Comunidad Valenciana y Asturias), “*recursos económicos*” (Murcia, Madrid, La Rioja, Cantabria y Canarias), “*rentas*” (Extremadura y Cataluña), “*recursos para cubrir las necesidades básicas*” (Navarra), de “*no disponer de ingresos suficientes*” (País Vasco) o de “*vulnerabilidad económica*” (Islas Baleares). Lo mismo sucede por lo que se refiere a las causas de dicha insuficiencia de recursos, pues mientras que, por ejemplo, Galicia menciona a las personas que se “*encuentran en situación o riesgo de exclusión social*”, Andalucía alude a “*la marginalidad y la desigualdad*”, y Castilla-La Mancha, a los supuestos de “*desventaja social*”.

Del mismo modo que todas las comunidades autónomas, de una manera o de otra, ponen de manifiesto la necesaria intervención de los poderes públicos en orden a facilitar una serie de ayudas de carácter económico a las personas que, encontrándose en una situación de riesgo de pobreza son especialmente vulnerables, también plantean unos objetivos que deben de conducir a que dichos destinatarios abandonen la exclusión social. Por esta razón, se contemplan una serie de medidas que deben ser proyectadas en los diferentes aspectos vitales (salud, educación, formación, vivienda, etc.) y que se dirigen a la consecución de la inclusión social del individuo en su comunidad. En todas ellas, tiene especial relevancia el acceso al mercado de trabajo, lo que implica añadir otra de las diferencias más significativas entre las comunidades autónomas, como es la referida a sus niveles de desempleo.

Como puede observarse en el cuadro 2, las comunidades autónomas que se encuentran muy por encima de la media nacional respecto del porcentaje de desempleo (14,7 por ciento), son Andalucía (21,1 por ciento), Canarias (21,0 por ciento), Extremadura (22,5 por ciento), Ceuta (22,3 por ciento) y Melilla (25,9 por ciento). Por el contrario, los niveles más bajos de paro los ostentan Navarra (8,19 por ciento), el País Vasco (9,62 por ciento) y Aragón (10,50 por ciento). Obvia-

CUADRO 1

**TASAS DE RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL (2017)
(EN PORCENTAJE)**

	2017
Total/nacional	26,6
Andalucía	37,3
Aragón	15,8
Asturias	17,2
Islas Baleares	24,7
Canarias	40,2
Cantabria	20,5
Castilla y León	18,4
Castilla-La Mancha	33,9
Cataluña	19,4
Comunidad Valenciana	31,3
Extremadura	44,3
Galicia	22,6
Madrid	20,6
Murcia	34,7
Navarra	13,5
País Vasco	14,5
La Rioja	14,4
Ceuta	35,8
Melilla	29,4

Fuente: INE (<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10011>).

mente, la inserción –cuando menos, la de carácter laboral– presentará mayores dificultades en aquellas comunidades autónomas en las que el mercado de trabajo no ofrece muchas posibilidades de acceso a los destinatarios de las GIM.

Hechas las aclaraciones oportunas a propósito de las diferencias de partida de los 19 territorios autonómicos, en las páginas siguientes se analizan las prestaciones de tipo económico, tanto respecto de su cuantía como de su duración. También se prestará atención a la articulación de las medidas inclusivas, despejando la duda de si su cumplimiento por parte de los beneficiarios afecta al acceso y mantenimiento de la prestación económica.

4. CONFIGURACIÓN DE LA GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En todas las normas que regulan las GIM, el legislador ha puesto su punto de mira en dos aspectos fundamentales, a saber, la carencia de rentas y la exclusión social. De este modo, la propia definición de estas prestaciones comprende dos aspectos bien diferenciados: de un lado, la prestación económica, que será de carácter periódico y con cierta proyección en el tiempo; y, de otro, las medidas de inclusión social.

A modo de ejemplo, la GIM de Asturias se refiere a una prestación de carácter económico, así como a los apoyos personalizados y la participación en programas integrales que favorezcan la incorporación e inserción social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión, sobre todo, en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo. Por su parte, la GIM de Madrid comprende “el derecho a una prestación económica, así como el derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social”. En cambio, la de Navarra se refiere al “derecho a la inclusión social, mediante un proceso personalizado, y el derecho a una renta garantizada”. Cantabria define su GIM como una “prestación económica destinada a hacer efectivo el derecho a la protección social en situación de carencia de recursos económi-

cos (...), [proporcionando a los beneficiarios] los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la incorporación a la comunidad mediante la participación en Convenios de Incorporación Social”. La GIM del País Vasco recoge “el derecho a las prestaciones económicas y a los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de exclusión, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral y a facilitar la inclusión”. En cuanto a la GIM de Aragón, comprende las “prestaciones económicas, así como las actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y, en su caso, laboral” de los destinatarios. Este esquema se reproduce en todas las GIM, que presentan, en definitiva, un carácter bifronte (gráfico 1).

Resumiendo, las GIM inciden en los dos frentes (carencia de rentas y exclusión social) a través de las prestaciones económicas y de las medidas de inserción social y laboral. Cuestión bien distinta es que, en todas las comunidades autónomas, la participación en lo que se podría denominar de manera genérica “programas individuales de inserción” sea o no un presupuesto necesario para tener derecho al acceso y al mantenimiento de la renta monetaria.

Interesa, por tanto, focalizar el estudio, de manera separada, en las dos condiciones fundamentales y ejes de las GIM: la carencia de rentas, por un lado, y, la exclusión social, por otro, lo que no significa que no se deban tener en cuenta otra serie de requisitos como la edad, la residencia, la unidad de convivencia, etc.; bien al contrario, son cuestiones muy relevantes, pero que exceden del objeto de estudio de este trabajo⁶.

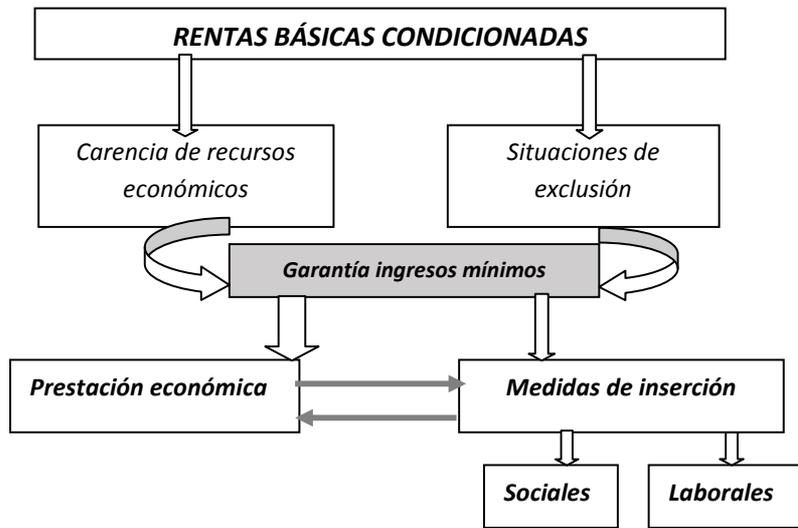
Llegados a este punto, es importante aclarar cierta confusión –cuando menos terminológica– entre la Renta Básica Universal⁷ y las GIM de las comunidades autónomas (gráfico 2). La primera sería una “renta básica incondicionada”, al no exigir al beneficiario el requisito de carencia de ingresos, ni tampoco la obligación de formar parte de planes y proyectos de formación, de empleo, de inclusión, etc. Dicho en otros térmi-

⁶ Un análisis exhaustivo sobre estos requisitos, puede consultarse en Moreno Márquez, 2018, pp. 87-123.

⁷ Supone “la percepción por todos los componentes de una comunidad política de una renta suficiente, a modo de salario, que garantice la cobertura de las necesidades más elementales independientemente del patrimonio o los ingresos de los sujetos” (Hidalgo, 2008, p. 143).

GRÁFICO 1

EL CARÁCTER BIFRONTE DE LAS GIM



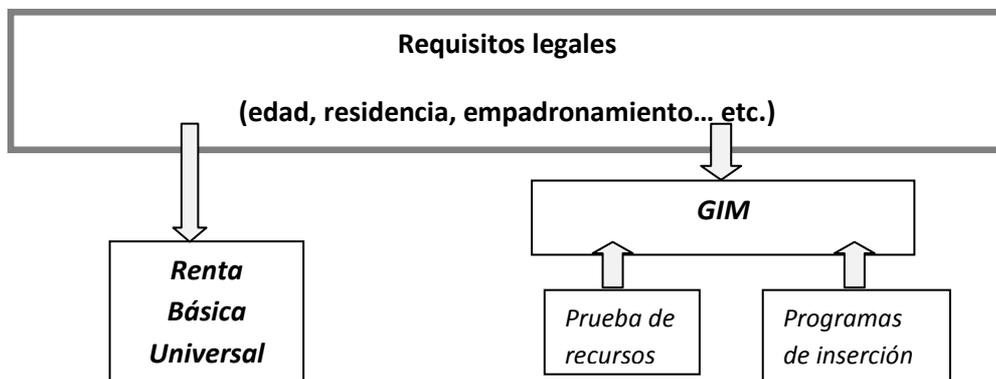
Fuente: Elaboración propia.

nos, esta renta está vinculada a la condición de ciudadano, sin entrar a considerar ni lo que se tiene, ni lo que se hace. Por el contrario, las GIM, como “rentas básicas condicionadas”, parten de la exigencia ineludible de la carencia de rentas

y se condicionan, asimismo, a la obligación del beneficiario de participar en proyectos de inclusión y/o, al menos, de ostentar la condición de demandante de empleo, con todas las obligaciones inherentes a ella.

GRÁFICO 2

RENDA BÁSICA UNIVERSAL (RBU) VS. GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS (GIM)



Fuente: Elaboración propia.

5. LA PRESTACIÓN ECONÓMICA: COMPOSICIÓN, CUANTÍA Y DURACIÓN

La determinación de la situación de “carencia de recursos” supone establecer el “*umbral máximo de rentas compatible con el derecho a la prestación*” (CES, 2017: 96), lo que es contemplado también de diversa manera en cada una de las disposiciones normativas que regulan la GIM de las diferentes comunidades autónomas. Aun cuando aquí se trata fundamentalmente de diseñar el mapa de dichas comunidades, en cuanto a la cuantía de la prestación y a su duración, es necesario llevar a cabo una serie de aclaraciones previas al respecto.

Debe puntualizarse que, para tener derecho a las percepciones periódicas que proporcionan las GIM, se exige que el solicitante haya reclamado previamente prestaciones sociales que le hayan sido denegadas o que los recursos que estas les proporcionen sean insuficientes⁸. En definitiva, el principio de supletoriedad que caracteriza a las GIM se traduce en la previa reclamación, sin la cual no puede producirse la protección solicitada, tanto por lo que se refiere a las del sistema de protección social como a las que le podrían corresponderle en el orden de la jurisdiccional civil⁹.

Conviene recordar asimismo que, para todas las GIM, debe tenerse en cuenta la unidad de convivencia para la determinación de los ingresos computables, considerándose como tales todos aquellos

⁸ También suele estipularse en todas las disposiciones que quienes residen en centros que pertenezcan a instituciones o entidades que, por sus normas de organización, están obligados a prestar la asistencia necesaria para atender las necesidades básicas de subsistencia, como regla general, no podrán acceder a las rentas básicas al tener satisfechos sus mínimos vitales. Véase, entre otros, el art.10 de la GIM de la Castilla y León.

⁹ Por ejemplo, en la GIM de la Comunidad Valenciana no se podrá acceder a la misma cuando uno de los miembros de la unidad de convivencia tenga derecho legalmente a percibir una pensión compensatoria o alimenticia y no la reciba porque no hubiere ejercitado su derecho a percibirla o hubiera renunciado voluntariamente a su percepción, si bien contempla supuestos excepcionales, tales como, por ejemplo, ser víctima de violencia de género. También la GIM de Cataluña se refiere al supuesto de que la unidad de convivencia pudiera ser acreedora de una pensión de alimentos o compensatoria que no se perciba al no haber sido reclamada. La GIM de Madrid va, incluso, más allá, pues, además de contemplar los supuestos anteriores, considera demostrada la suficiencia de recursos económicos “cuando existan parientes obligados y con posibilidades reales de prestar alimentos a la persona solicitante y a los miembros de la unidad de convivencia”, si bien también observa algunas excepciones, como, por ejemplo, que los parientes, dadas sus circunstancias socioeconómicas, no puedan atender las necesidades del alimentista sin desatender sus propias necesidades.

que en el momento de la solicitud perciba tanto el solicitante como todas aquellas personas que integran dicha unidad¹⁰. No existe, sin embargo, unanimidad a la hora de determinar qué ingresos, bienes y derechos se deben computar para averiguar la renta real y, con ello, verificar si los destinatarios cumplen el requisito de carencia de recursos. En este sentido, aunque, como regla general, se tendrán en cuenta todos los recursos económicos con los que cuente la unidad de convivencia –esto es, los rendimientos del trabajo o de actividades económicas, las retribuciones, las prestaciones, las ayudas, los subsidios, las cantidades percibidas en concepto de rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, alquileres o similares, así como rendimientos del patrimonio¹¹, no hay uniformidad ni en cuanto a qué bienes y derechos concretos se incluyen en el cómputo ni respecto a la propia valoración que de los mismos debe hacerse.

Asimismo, las disposiciones autonómicas no solo tienen en cuenta todos los recursos disponibles de una unidad de convivencia, sino que también han regulado una serie de situaciones que excluyen la percepción de la prestación económica. Así, en unos casos consideran que el sujeto ha sido, en cierta manera, “responsable” de su escasez de recursos, bien porque ha abandonado, voluntariamente y sin causa justificada, una fuente de ingresos (como, por ejemplo, un trabajo asalariado), bien porque ostente la titularidad de derechos que, de ser ejercitados, le permitirían abandonar la situación de necesidad¹².

¹⁰ Por ejemplo, el art. 16 de la GIM de la Comunidad Valenciana, los arts. 20.1.b) y 20.2.a) de la GIM del País Vasco o el art. 11.2 de la GIM de Asturias.

¹¹ Véase, por ejemplo, el art. 17 de la GIM de Galicia. Otro ejemplo lo encontramos en el art. 8 de la GIM de Cataluña, que señala que para evaluar los recursos económicos del solicitante han de tenerse en cuenta: a) los rendimientos del trabajo, los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, las plusvalías, los incrementos patrimoniales y los rendimientos de cualquier actividad económica, b) el patrimonio, de cualquier tipo, excepto la vivienda habitual, y c) las ayudas, subvenciones y otras prestaciones económicas que se perciben de las administraciones públicas o privadas.

¹² Por ejemplo, la GIM de Cataluña, al abordar los requisitos de acceso, señala que no tienen derecho a la mencionada renta las personas que han cesado voluntariamente en su actividad laboral en los doce meses anteriores, o aquellos que tienen derecho a una indemnización, debida a un despido, o a otro tipo de indemnización o prestación equivalente. También, en este mismo ámbito laboral, la normativa de la GIM de Madrid considera que no se cumple con la exigencia de carencia de recursos si la persona solicitante, titular o cualquier miembro de la unidad de convivencia, se encuentra en situación de excedencia voluntaria, salvo que acredite que le ha sido pospuesto o denegado el reingreso una vez solicitada la reincorporación al servicio activo. Tampoco ostentarán el derecho si han causado baja voluntaria e injustificada en su trabajo, han reducido de manera voluntaria e injustificada su jornada laboral o han rechazado una oferta de empleo adecuada a sus capacidades.

También pueden estimar que un determinado *modus vivendi* es un indicio de que el solicitante de la GIM no se halla en tal situación de escasez de recursos por más que, tras la determinación y el cómputo de sus ingresos, pudiera ser así catalogada¹³.

Todo ello, en resumen, pone de manifiesto que ante un mismo presupuesto en unas comunidades autónomas se puede considerar que el solicitante cuenta con rentas suficientes y no puede ser beneficiario de una GIM, mientras que, a tenor de otras disposiciones autonómicas, se podría llegar a concluir que hay una situación de riesgo de pobreza y, por ello, procedería el reconocimiento de concesión de prestación.

5.1. Composición (simple y compleja) y cuantía

Las diferentes prestaciones de la GIM pueden clasificarse, atendiendo a su composición interna, en dos grupos: por un lado, las que cabe denominar de carácter simple (como las de Asturias y Madrid), que comprenden una prestación económica por razón del número de miembros de la unidad de convivencia; y, por otro, las de carácter complejo, que agregan otros parámetros, como, por ejemplo, la GIM de Cataluña, que a la mencionada prestación en función del tamaño de la familia añade una renta complementaria de activación e inserción¹⁴.

También se aprecian diferencias entre las comunidades autónomas respecto a los indicadores adoptados como referencia. Así, algunas determinan su GIM refiriéndose al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), fijado en 900€ mensuales para el año 2019¹⁵, como

¹³ Por ejemplo, la GIM del País Vasco señala que no se puede ser titular de dicha renta, cuando se constate que algunas personas de la unidad de convivencia acceden a la compra de determinados bienes y servicios y cuentan con gastos de mantenimiento de determinados bienes que exigen la existencia de recursos diferentes de los declarados. En similares términos se expresa la GIM de Madrid, que en caso de constatar que algún miembro de la unidad de convivencia posee o adquiere determinados bienes y servicios, o cuenta con gastos de mantenimiento de bienes que implican la existencia de recursos diferentes a los declarados, considerará que se cuenta con recursos suficientes.

¹⁴ Sobre esta GIM, consúltese Rojo Torrecilla (2017).

¹⁵ Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019.

es el caso de la Comunidad Valenciana, País Vasco y Castilla-La Mancha. Otras se refieren al Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), fijado en 537,84 euros¹⁶, que es utilizado, por ejemplo, por Castilla y León, Cantabria, La Rioja y Andalucía. También las hay que aluden a unas cuantías fijas, expresadas en euros, como sucede en Navarra y Aragón, entre otras. De manera excepcional, Cataluña cuenta con su propio Indicador de Renta de Suficiencia de (IRSC)¹⁷.

Las GIM de composición simple se organizan en un módulo básico, determinado para una persona, y otro complementario, según el número de miembros adicionales, distintos del titular. A su vez, dentro de dichas GIM, puede establecerse otra distinción, a saber, las que fijan unas cuantías determinadas fijando unos importes, que se actualizan a través de las correspondientes leyes de presupuestos generales de la comunidad autónoma en cuestión, y aquellas otras que toman como referencia unos determinados porcentajes del SMI o del IPREM (cuadro 3).

En cuanto a las primeras (las de cuantía determinada que se actualizan), las prestaciones más elevadas se observan en Navarra, seguida de Aragón, Baleares, Asturias y Madrid.

Respecto a las segundas (las que toman como referencia una serie de indicadores), cabe distinguir entre: a) las que tienen en cuenta el SMI (por ejemplo, la GIM de Castilla-La Mancha, que fija la cuantía en el 60 por ciento del SMI para personas individuales, más un complemento del 6,6 por ciento del SMI aplicable a cada miembro de la unidad familiar superior a uno); y b) las que consideran el IPREM (como, por ejemplo, Canarias, que establece la GIM en el 76 por ciento del IPREM; o Andalucía, en el 78 por ciento; o Extremadura, Murcia, Castilla y León, Cantabria y La Rioja, en el 80 por ciento). Por lo que se refiere a los complementos establecidos en función del número de miembros, el porcentaje que suele aplicarse por el segundo miembro oscila entre el 20 por ciento y el 25 por ciento del IPREM, y, por los siguientes miembros, entre

¹⁶ De conformidad con la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

¹⁷ El valor del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña está fijado en 537,84 euros mensuales mientras no se apruebe la Ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el ejercicio 2019, (http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/servei_fitxa.jsp?codi=13368).

CUADRO 3

GIM DE COMPOSICIÓN SIMPLE Y CUANTÍA DETERMINADA

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Módulo básico (€)</i>	<i>Módulo complementario</i>
Asturias	443	
Madrid	400	En el que se establecen unos determinados porcentajes o cuantías, en función del número de miembros que integran la unidad familiar
Islas Baleares	457	
Navarra	624	
Aragón	491	

Fuente: Elaboración propia.

el 15 por ciento y el 10 por ciento del IPREM. No obstante, es habitual que se fijen unas cuantías máximas¹⁸.

Mención aparte merecen las GIM de Melilla y Ceuta. La primera establece su cuantía –según las disponibilidades presupuestarias existentes y la valoración de los equipos técnicos del Centro de Servicios Sociales– en función del número de miembros; y, la segunda fija su cuantía anualmente en los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

En cuanto a las GIM de Cataluña, Comunidad Valenciana, el País Vasco y Galicia, pueden ser calificadas de composición compleja porque, además de estar integradas por los módulos de las rentas que se han catalogado como simples (módulo básico y complementario, en función del tamaño de la unidad de convivencia), incorporan complementos, sujetos a una serie de especificidades, que incrementan la cuantía económica mensual. Ello no impide, sin embargo, que también en esta modalidad de rentas complejas se establezcan unas cuantías máximas.

A la vista de lo expuesto, los módulos básicos de las prestaciones de GIM de composición simple oscilan entre 400 y 500 euros, salvo el de la Comunidad Foral de Navarra, cuya

¹⁸ A saber, el 106 por ciento del IPREM en la GIM de Canarias; entre el 125 por ciento y el 145 por ciento del IPREM en la GIM de Andalucía; el 130 por ciento del IPREM en la GIM de Castilla y León; el 125 por ciento del IPREM en la GIM de Cantabria y La Rioja; el 135 por ciento del IPREM en la GIM de Extremadura y, por último, el 150 por ciento del IPREM en la GIM de Murcia.

cuantía excede de los 600 euros. Cuando se trata de prestaciones de GIM de composición compleja, bajo el mismo supuesto de unidad de convivencia integrada solo por el titular, si se suman a los tramos básicos los complementarios (que suelen establecerse vinculados a la suscripción de obligaciones de inserción social o laboral), se obtienen prestaciones económicas más elevadas, aunque entre ellas también se observan diferencias notables. Así, por ejemplo, en la GIM de la Comunidad Valenciana, entre la garantía de ingresos mínimos y la inclusión social, se puede alcanzar un 105 por ciento del SMI (945 euros); sin embargo, en la GIM de Cataluña (puesto que, si la unidad familiar está integrada por un solo miembro, el importe máximo –incluida la prestación complementaria– no puede exceder del 100 por ciento del IRSC) el máximo asciende a 569,12 euros. Por su parte, el País Vasco fija la GIM máxima en 792 euros (88 por ciento del SMI), ya que, aunque también cuenta con una complementaria de ingresos del trabajo, ambas son incompatibles. Finalmente, la GIM de Galicia fija el máximo en 403,4 euros (75 por ciento IPREM, para el tramo personal y familiar), al que se añadiría un máximo del 50 por ciento del IPREM, correspondiente al tramo de inserción. Todo ello, sin olvidar que cuando la persona beneficiaria acceda a un contrato de trabajo con una duración mínima de seis meses continuados y con ingresos superiores a los de la GIM que venía percibiendo, en el primer mes del derecho de cobro de este tramo (que coincidirá con el mes en el que se accede a la actividad laboral remunerada), el tramo de transición podrá suplementar la cantidad percibida en cómputo men-

CUADRO 4

GIM DE COMPOSICIÓN COMPLEJA

<i>GIM</i>	<i>Módulos o tramos</i>
Cataluña	<i>Prestación garantizada</i> – Se fijan unos porcentajes del IRSC en función del número de miembros de la unidad de convivencia
	<i>Prestación complementaria de activación e inserción</i> – Se añade una cantidad fija
Comunidad Valenciana	<i>Renta complementaria de ingresos</i> – Se fijan unos porcentajes del SMI en función del tamaño de la unidad de convivencia
	<i>Renta de garantía</i> – Se fijan unos porcentajes del SMI en función del número de miembros de la unidad de convivencia
País Vasco	<i>Renta básica para la inclusión y protección social</i> – Se fijan unos porcentajes del SMI en función del número de miembros de la unidad de convivencia
	<i>Renta complementaria de ingresos de trabajo</i> – Se fijan unos porcentajes del SMI en función del número de miembros de la unidad de convivencia
Galicia	<i>Tramo personal y familiar</i> – Se fijan unos porcentajes del IPREM en función del número de miembros de la unidad de convivencia
	<i>Tramo de inserción</i> – Se fijan unos porcentajes del IPREM en función de unos criterios de graduación
	<i>Tramo de transición al empleo</i> – Se puede suplementar la cantidad percibida por el trabajador hasta un máximo del 135% SMI

Fuente: INE (www.ine.es).

sual por la persona trabajadora hasta completar un máximo del 135 por ciento del salario mínimo interprofesional¹⁹.

Resumiendo, cuantitativamente las GIM más generosas son las de composición compleja, salvo la que concede la Comunidad Foral Navarra, que es de composición simple. Con todo, también debe tenerse en cuenta

¹⁹ Aunque en los meses siguientes la cantidad abonada se reducirá de manera gradual conforme a los criterios del Decreto 14/2019, de 31 de enero, de desarrollo de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre.

un aspecto sumamente importante, como es la proyección en el tiempo de la prestación económica.

5.2. Duración de la prestación: indefinidas vs. determinadas

Al abordar la duración de las prestaciones de las GIM, se hace referencia al tiempo que el legislador establece para su disfrute, sin perjuicio de que las mismas sean susceptibles de ser

modificadas, suspendidas e incluso extinguidas cuando se cumplan los supuestos establecidos para ello²⁰. A este respecto, cabe diferenciar dos tipos de GIM: las que se conceden, en principio, con carácter indefinido, y las que establecen una duración determinada, si bien estas últimas pueden contemplar supuestos de renovación que, de hecho, las convierten en ilimitadas en el tiempo.

Las rentas que se pueden denominar de duración indefinida, siempre y cuando se mantengan en el tiempo tanto los requisitos como las propias condiciones y obligaciones que en las mismas se contienen, son: la GIM de la Comunidad Valenciana, que la califica como periódica e indefinida; la GIM del País Vasco, que reconoce el derecho a la percepción mientras subsistan las causas y condiciones previstas en la ley; la GIM de la Comunidad de Madrid, que señala que se prolongará mientras se reúnan los requisitos exigidos por la ley. En similares términos se encuentran las disposiciones sobre las GIM de Castilla y León, Baleares, La Rioja y Cantabria.

Dentro de las rentas que se califican como de duración determinada, algunas de ellas prevén su renovación en tanto se mantenga la concurrencia de los requisitos y las condiciones para su concesión, lo que las hace prácticamente tan indefinidas como las anteriores. Así, la GIM de Andalucía, que fija su duración inicialmente en 12 meses, acuerda la ampliación por periodos sucesivos de seis meses mientras persistan las circunstancias que la motivaron²¹. También la GIM de Navarra, aunque establece una duración de 12 meses, prevé su renovación por periodos de igual duración mientras continúe la situación de necesidad. La GIM de Aragón, igualmente concedida inicialmente por un periodo de un año, puede renovarse a tenor de la evaluación de los resultados alcanzados y el mantenimiento de las causas que la motivaron. Por lo que hace a la GIM de Castilla-La Mancha, que

²⁰ A modo de ejemplo, la GIM de Baleares (art. 17.1) señala que “la prestación se tiene que mantener mientras se mantengan las causas que motivaron la concesión, excepto que concurren las causas de suspensión o extinción establecidas en esta ley o en su desarrollo reglamentario”.

²¹ Aunque, de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda, ello no sucederá hasta el año 2020, pues, durante el año 2018, finalizado el periodo de los 12 meses, deben transcurrir otros 12 para solicitarla nuevamente –salvo en supuestos de urgencia o emergencia social– y, a partir de 2019, la ampliación por periodos de seis meses sucesivos se reserva a supuestos de violencia de género y a unidades familiares con menores a su cargo.

se concede por un plazo máximo de 6 meses, la norma prevé que, transcurrido dicho plazo, podrá renovarse por periodos de 6 meses con 3 meses de interrupción (salvo que se den una serie de supuestos relacionados con la edad, el grado de discapacidad, etc.)²².

En el grupo de las GIM que efectivamente son de duración determinada se encuentran las de Extremadura y Murcia (12 meses), la de Canarias (también 12 meses, sin perjuicio de la renovación, en su caso, por periodos sucesivos de 6 meses, hasta completar los 24 desde el inicio de la percepción de la ayuda)²³, la de Melilla (12 meses, con una prolongación máxima de 6 meses si existen causas que lo recomienden) y la de Ceuta (cuyo periodo máximo es de un año, aunque pueden concederse tres prórrogas consecutivas)²⁴.

En último lugar, se encuentran las GIM que, siendo de composición compleja, establecen diferentes duraciones en función de sus componentes. Así, la GIM de Cataluña carece de limitación, siempre que subsistan las causas y se cumplan las condiciones, sin perjuicio de la renovación obligatoria cada dos años. Ahora bien, por lo que se refiere a la prestación complementaria de activación e inserción, es de carácter temporal (se revisa al cabo de 12 meses) y su continuidad se decide en función de los informes preceptivos. En cuanto a la GIM de Galicia, configurada en tres tramos (el personal y familiar, el de inserción y el de transición al empleo), establece para el primero

²² Finalizado el periodo máximo de 24 meses, solo serán posibles otras renovaciones en los supuestos excepcionales que se han fijado (por ejemplo, en casos de violencia de género). Sobre el particular, cabe consultar la base séptima de la Orden 28/2018, de 12 de febrero, de la Consejería de Bienestar Social (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 15 de febrero de 2018).

²³ No obstante, “transcurridos veinticuatro meses de la percepción de la ayuda, excepcionalmente, la consejería competente en materia de servicios sociales de la Administración de la Comunidad Autónoma podrá acordar con los responsables de la Administración municipal, mediante resolución expresa, la procedencia de la continuidad de la percepción de la ayuda económica básica por un periodo adicional de seis meses atendiendo a las circunstancias sociales de cada unidad de convivencia, y considerando la eficacia social de las actividades de inserción realizadas y el beneficio o perjuicio que se pueda generar a los miembros de la unidad de convivencia, proponiendo, en su caso, nuevas alternativas a las actividades de inserción realizadas” (art. 18 de la ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción).

²⁴ Una vez extinguida la prestación, puede ser nuevamente solicitada, siempre que hayan transcurrido al menos seis meses desde la fecha de su extinción.

de ellos una duración anual y prorrogable, si subsisten las circunstancias que justificaron su concesión; para el segundo, una duración máxima de 12 meses prorrogables por 6 meses más, en función del cumplimiento de los objetivos, hasta un máximo total de 18 meses; y para el último tramo, un máximo de 6 meses²⁵. Por tanto, las GIM de Cataluña y Galicia son, en su módulo básico, de carácter indefinido y, en su módulo complementario, de duración determinada. Un caso específico es el de la GIM del País Vasco que, aunque de composición compleja, tiene duración indefinida en todas las modalidades que la integran.

la prestación solo contemplen sus obligaciones en dicho terreno.

6.1. Concepto de exclusión/ inclusión

Estudiar conceptos como los de “inclusión”, “exclusión”, “marginalidad”, “integración”, “inserción” o “urgencia social” no es una labor que sea competencia de la disciplina desde la que se enfoca este trabajo, eminentemente jurídica. Es por ello que la aproximación a dichos términos que, tan recurrentemente son utilizados por el legislador, se hará desde el estudio de las disposiciones que regulan las garantías de ingresos mínimos.

6. LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LOS PROGRAMAS INDIVIDUALIZADOS DE INCLUSIÓN

Aun cuando todas las legislaciones autonómicas que regulan las GIM se refieren, de una manera u otra, a los problemas de exclusión/ inclusión²⁶ de los individuos a los que van destinadas, la terminología es bien distinta en cada una de ellas, utilizándose calificativos como “social”, “laboral”, “sociolaboral”, etc.²⁷ Por este motivo, conviene adelantar que, para analizar estas rentas, se utilizará el término “social” cuando la inclusión sea abordada desde todos los ámbitos (educativo, formativo y laboral), reservándose la denominación “laboral” para el caso de que las agencias a los beneficiarios de

Sin pretender agotar todas las definiciones y descripciones que se recogen en las diversas normativas autonómicas, una de las comunidades que más exhaustivamente identifica las diferentes situaciones en las que pueden hallarse los ciudadanos es Andalucía. Su legislación señala qué debe entenderse por situación de exclusión social o riesgo de estarlo, situación de pobreza, urgencia social y, finalmente, emergencia social (art. 4)²⁸, estableciendo así los diferentes niveles de gravedad de las situaciones en que se pueden hallar los destinatarios de la GIM.

También la GIM de la Comunidad Valenciana especifica en detalle el término “exclusión social”, considerando que se da en “aquellas situaciones en las que las personas no tienen los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas, para el ejercicio de sus derechos sociales, con limitaciones en su participación social, y se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inclusión social y, en su caso, inserción laboral”. Por su parte, la GIM de Castilla y León, tras definir las situaciones de “exclusión social” como “aquellas en las que las personas carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran en un estado de dificultad

²⁵ Aunque también se indica que, a partir del séptimo mes, se extinguirá la renta, siempre que no varíen las circunstancias determinantes para el derecho de percepción establecidas en la ley.

²⁶ Algunas referencias son del siguiente tenor: “apoyos personalizados y participación en programas integrales que favorezcan la incorporación e inserción social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión, sobre todo en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo” (GIM de Asturias, art. 1), “derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social (GIM de Madrid, art.1); “prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, así como actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social, y, en su caso, laboral, de los destinatarios (GIM de Aragón, art. 1.3), “situación o riesgo de exclusión social, así como (...) inserción social y laboral” (GIM de La Rioja, art. 1).

²⁷ Por ejemplo, la GIM de Navarra (arts. 1 y 2, entre otros) se refiere a la inclusión y exclusión, sin más calificativos que “social”; en similares términos, entre otras, la GIM de Castilla y León (art.1) y la GIM de Cantabria (art. 28.1), mientras que la GIM de Extremadura alude a la “integración social y laboral”.

²⁸ Considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando, a dichos efectos, una serie de situaciones concretas (por ejemplo, ser víctima de violencia de género, encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual, etc.).

tad personal y social”, establece una diferencia entre las de carácter coyuntural (cuando obedecen exclusivamente a una carencia temporal de recursos) y las de índole estructural (cuando concurren también en su origen factores sociales). En cierta manera, la GIM Cantabria sigue esta misma línea al señalar la obligación de las personas titulares de la garantía de suscribir un Convenio de Incorporación Social, “excepto en los casos en que no concurren otras causas de exclusión que las de naturaleza estrictamente económica”.

Otra valoración del término “exclusión social” que merece destacarse es la que lleva a cabo la GIM de Navarra que, de entrada, pone de manifiesto la existencia de diferentes grados de exclusión, describiéndola como “aquella situación consecuencia de un proceso dinámico de acumulación o combinación de diversos déficits o carencias personales, relacionales, laborales o socio ambientales, que persisten en el tiempo y que impiden o limitan el ejercicio y disfrute efectivo de sus derechos”. Frente a ella, la “inclusión social” residiría en “el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y que disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra”.

6.2. Los programas individuales de inserción (PINI)

Todas las GIM contemplan el problema de la exclusión social y, por ende, recogen la inclusión como un objetivo a alcanzar. Sin embargo, se aprecia una diferencia muy significativa entre unas y otras, consistente en que no todas, aunque sí la mayoría, condicionan la prestación económica a la participación y al cumplimiento de los “programas individuales de inserción”²⁹,

²⁹ Denominación más habitual, aunque existen otras. Así, por ejemplo, la GIM de Canarias se refiere a “los programas específicos de actividades de inserción” (art. 26); la GIM de Andalucía, al “plan de inclusión sociolaboral” (art. 4.2), y la GIM de Cantabria, “al Convenio de incorporación Social” (art. 28).

como se analizará en el siguiente epígrafe. Por ahora, solo interesa indagar en el denominador común de las diferentes normativas autonómicas, en orden a conocer el objetivo y contenido de dichos programas, a los que de manera genérica se denominará con el acrónimo PINI. Los PINI presentan tres rasgos comunes e identificativos: a) su carácter finalista; b) sus criterios técnicos y profesionales; y c) sus acciones o medidas de carácter multidisciplinar.

Por lo que se refiere a su carácter finalista, se encuentra en la propia configuración de las GIM, puesto que, como ya se ha señalado, a la necesidad de cubrir la carencia de rentas, se añade la de afrontar los problemas de exclusión social, fijando como objetivo la consiguiente inclusión social. A modo de ejemplo, la GIM de Madrid señala que la prestación es “una previsión de acciones cuya finalidad es evitar procesos de exclusión y favorecer la incorporación laboral e integración social” (arts. 30-32); la GIM de Cataluña menciona asimismo como finalidad “la prevención del riesgo o de la situación de exclusión” (art. 20).

Es también un denominador común de las disposiciones autonómicas que los programas sean configurados por profesionales expertos en la materia. Así puede constatarse, por ejemplo, en la GIM de Madrid, cuando señala que los PINI serán elaborados con criterios técnicos y profesionales por el centro municipal de servicios sociales. Del mismo modo, la GIM de Extremadura indica que las medidas de los PINI “se concretarán por los servicios sociales de base” (art. 7.2), mientras que la GIM de Navarra, al referirse a las partes intervinientes en el Convenio, alude a los Equipos de Incorporación Sociolaboral a través de sus profesionales (art. 4). Por su parte, la GIM de La Rioja recoge, entre las obligaciones de los beneficiarios, colaborar con los profesionales encargados del seguimiento y evaluación del proyecto (art. 10), en tanto que la GIM del País Vasco, al tratar del diagnóstico de las necesidades y la elaboración del Convenio de Inclusión específica que “para el ejercicio de sus funciones de coordinación de caso y de seguimiento, la profesional o el profesional referente del servicio social podrá solicitar la colaboración de profesionales de otros ámbitos de actuación, en particular de servicios sociales, empleo, educación, salud y vivienda, tanto en materia de diagnóstico y orientación como en materia de intervención” (art. 68).

Finalmente, por lo que se refiere a las acciones o medidas que deben contener los PINI, todas muestran un eminente carácter multidisciplinar. Por reseñar solo algunas, la GIM de Cataluña indica que deben incluir medidas sociales, formativas, laborales, educativas, de salud o de vivienda, entre otras. La GIM del País Vasco recoge de manera muy exhaustiva todas las acciones, que deben proyectarse en los campos educativos, formativos, en el autoempleo, el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias para promover la estabilidad personal, el equilibrio en la convivencia y la inclusión y participación social, en el acceso al sistema de salud, en particular, en casos en los que se requiera un tratamiento médico especializado o intervenciones específicas de desintoxicación y deshabitación (art. 65). La GIM de Extremadura concreta las medidas en los ámbitos personal, familiar, educativo, de salud, de empleo, de formación o reconversión profesionales (art. 7.2). En este sentido, también es muy completa la GIM de Andalucía, que detalla las medidas concretas en el campo de los servicios sociales, para la promoción de la inserción laboral, de naturaleza educativa, en el ámbito de la salud y para el acceso o mantenimiento de la vivienda (art. 19 y siguientes). Sin ánimo de agotar todas las disposiciones, resulta de interés el caso de la GIM de Castilla y León, que establece una diferencia entre la exclusión coyuntural y la estructural; para la primera establece “las actividades que se estimen necesarias para superar la situación temporal de necesidad, así como el compromiso genérico consiguiente vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo que sirva para alcanzar la inserción laboral”, mientras que, para la segunda, alude a “las actuaciones y medidas específicas que se estimen necesarias para superar o compensar los factores sociales que estén en la génesis de la exclusión y para promover la integración, abordando, al menos, para ello el diagnóstico de la situación personal y familiar, los objetivos de integración considerados, así como el acceso a los servicios básicos y las medidas y apoyos adicionales que al efecto se determinen” (art. 14).

6.3. La participación en los programas como condición para causar y mantener las prestaciones

De manera bastante excepcional, la Comunidad Foral de Navarra considera que

la garantía de rentas y la prestación de servicios de acompañamiento social y de empleo constituyen dos acciones que responden a lógicas diferentes. Defiende que el acceso a prestaciones de garantía de ingresos mínimos debe depender de la concurrencia de circunstancias y características objetivas, de naturaleza fundamentalmente económica, mientras que el acceso a los servicios sociales de acompañamiento de la inclusión debe producirse desde una lógica de intervención social. Según se recoge en la exposición de motivos de la norma correspondiente, “la experiencia de las rentas mínimas de inserción muestra que hay que evitar vinculaciones demasiado rígidas entre ambos pilares. Una condicionalidad estrecha corre el riesgo de distorsionar tanto la acción protectora frente a la carencia de recursos como la intervención social para la inclusión”. Sin embargo, no es este el sentir general de las comunidades autónomas; bien al contrario, condicionan la percepción de la prestación económica –de manera más o menos estrecha e intensa– a la incorporación de los beneficiarios a los PINI, así como a su cumplimiento. En este extremo, es importante recordar la diferencia existente entre las GIM de composición simple y las de carácter complejo.

6.3.1. Garantía de ingresos mínimos de composición simple

Estas GIM solo recogen una modalidad de prestación económica que puede vincularse al cumplimiento de las obligaciones del PINI (vinculación fuerte) o, cuando menos, a la observancia de los compromisos inherentes a la condición de demandante de empleo (vinculación débil).

a. Vinculación fuerte

Se puede decir que existe una vinculación fuerte cuando la prestación económica se hace depender –tanto en el acceso como en el mantenimiento– de la suscripción y el cumplimiento de los PINI. En algunos casos, esta exigencia se recoge en la propia configuración de la renta. Así sucede, por ejemplo, en la GIM de Extremadura, según la cual la percepción de la prestación “estará condicionada al cumplimiento de las obligaciones

contenidas en el citado proyecto" (art. 7). Lo mismo ocurre con la GIM de Canarias, que condiciona la percepción de la ayuda económica básica a la realización de las actividades de inserción programadas (art. 2), aun cuando prevé la posibilidad de exonerar de la obligación de realizar las actividades de inserción bajo circunstancias especiales (en razón de la edad, la salud o cualquier otra problemática específica). En similares términos se pronuncia la GIM de Andalucía, según la cual la prestación debe incorporar "un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral" (art. 1), observando que cuando la solicitud se resuelva en sentido favorable "tendrá como efecto el acceso a un Plan de inclusión sociolaboral vinculado a dicha prestación económica, y al que previamente la o las personas miembros de la unidad familiar se hayan comprometido a participar y cumplir" (art. 4). La GIM de Castilla y León, por su parte, condiciona la prestación a la concurrencia de los "requisitos y condiciones exigidos y a la suscripción, siempre que proceda, del proyecto individualizado de inserción". Así lo expresa, igualmente, la GIM de Melilla cuando indica que las ayudas económicas han de ser necesariamente incardinadas en "un proyecto de intervención social" (art. 6), cuyo "incumplimiento podrá dar origen a la extinción de la prestación de la que trajera su causa". Por citar una más, la GIM de Aragón es bastante contundente cuando advierte de que "el cumplimiento de los Acuerdos de Inserción por parte de los beneficiarios será condición indispensable para conservar el derecho a la prestación económica" (art. 19).

En otras comunidades autónomas, la exigencia del compromiso con los PINI se lleva a cabo a través de su establecimiento como una de las obligaciones de los beneficiarios para obtener la GIM. De este modo, su incumplimiento supondría, en la mayoría de los casos, la suspensión e incluso la extinción de la prestación económica. Es, por ejemplo, el caso de la GIM Asturias, que señala como obligatorio "participar activamente en la ejecución de las medidas contenidas en el Programa personalizado de incorporación social acordado" (art.11), añadiendo que su incumplimiento puede dar lugar a la suspensión (art. 16, 17 y 18) o, incluso, a la extinción si dicho incumplimiento se mantiene en el tiempo (art. 21). También la GIM de Madrid indica que la inobservancia de los PINI

puede motivar la suspensión e incluso la extinción de la prestación (art.15)³⁰. Igualmente, la GIM de Cantabria incluye entre las obligaciones de los titulares la de suscribir un PINI, "excepto en los casos en que no concurren otras causas de exclusión que las de naturaleza estrictamente económica" (art. 30)³¹, procediéndose a la suspensión o extinción del derecho en caso de que se incumplan las obligaciones. Asimismo, la GIM de Murcia establece entre sus exigencias la participación en los PINI (art. 7), obligación cuyo incumplimiento puede dar lugar a la suspensión e, incluso, la extinción si la inobservancia se mantiene por tiempo superior a 6 meses (art. 16)³². En parecidos términos se pronuncian también otras legislaciones de las GIM, como las de Ceuta y Castilla-La Mancha.

b. Vinculación débil

La regulación de la GIM de Baleares señala, en cambio, que la renta social garantizada se articula como una prestación económica "no condicionada a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias de la renta a participar en ellas" (art. 2f). Debe advertirse que, en realidad, en esta GIM se diferencia entre la inclusión social, por un lado, que no condiciona la prestación económica; y, la inclusión laboral, por otro, que sí se halla vinculada a dicha renta dineraria. En este sentido, el destinatario ciertamente no se encuentra obligado a suscribir un PINI para poder obtener la prestación económica, pero sí lo está a la inscripción como demandante de empleo, así como también a "no rechazar una oferta de trabajo adecuada según la normativa laboral vigente" (art.7).

³⁰ No obstante, el art. 16.3 señala que "la suspensión y extinción de la prestación, así como el período de carencia para formular una nueva solicitud, deberán aplicarse evitando al máximo la desprotección de las personas que formen parte de la unidad de convivencia". Y el art. 17 indica que la suspensión o extinción de la prestación económica "no conlleva el mismo efecto respecto de las medidas previstas en el título III de la presente Ley. Los destinatarios de estas últimas podrán seguir beneficiándose de ellas, con el fin de promover su inserción social y laboral y prevenir posibles situaciones de exclusión social".

³¹ También se refiere a "los supuestos en que la incorporación social se estime inviable por los Servicios Sociales de Atención Primaria", así como a la necesidad de "escolarizar a los menores en edad de enseñanza obligatoria y no ejercer la mendicidad."

³² Se señala también que la aplicación de la suspensión o extinción debe tratar de evitar en todo caso "la máxima desprotección de las personas que formen parte de la unidad de convivencia" (art. 17).

En esta misma línea, la GIM de Navarra considera la inclusión social como un derecho que puede ejercerse libre y voluntariamente, aunque al tratar de las obligaciones para beneficiarse de la prestación, exige que todas las personas en edad laboral se mantengan “disponibles para las ofertas de empleo adecuado, aceptándolas cuando se produzcan, salvo cuando se trate de personas que, a juicio de los servicios públicos que se establezcan reglamentariamente, no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral ni a un empleo protegido”; subraya, además, que “las personas antes referidas deberán estar inscritas como demandantes de empleo en las oficinas del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, salvo aquellas personas que se encuentren en situación administrativa irregular” (art. 18).

En ambas prestaciones, el incumplimiento de las aludidas obligaciones –que no son otras que las que se refieren al cumplimiento de las políticas activas de empleo– pueden provocar la extinción de la prestación económica³³.

6.3.2. *Garantía de ingresos mínimos de composición compleja*

La composición compleja de estas GIM exige la correspondiente diferenciación entre las diversas modalidades o tramos de prestaciones económicas que las integran. Recuérdese que la GIM de Cataluña se compone de una prestación garantizada, no condicionada, y de una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar y, en su caso, seguir un PINI. Teniendo en cuenta dicha distinción, respecto de la primera prestación (como ocurría en el caso de Islas Baleares y Navarra) se exige, además de otros requisitos, “mantenerse inscritos en el Servicio Público de Empleo de Cataluña y no rechazar una oferta de trabajo adecuada, según la normativa reguladora de la prestación por desempleo”. Por el contrario, en la segunda ya se produce la vinculación de esta prestación dineraria al cumplimiento de un PINI, operando la lógica de la mayoría de las

³³ Véase las GIM de Baleares (art. 22) y de Navarra (art.25).

GIM, esto es, la posible extinción de la prestación en caso de incumplimiento³⁴.

Tratándose de la Comunidad Valenciana, aunque el legislador al abordar las características de la GIM destaque que se configura como “una prestación económica no condicionada a la obligación de participar en actividades de inclusión social o inserción laboral” (art. 8.c), ciertamente es necesario matizar dicha afirmación. Deben distinguirse las dos rentas: la complementaria de ingresos (de trabajo o de prestaciones) y la de garantía (de ingresos mínimos o de inclusión social). En rigor, solo la segunda garantiza el derecho a la inclusión de las unidades de convivencia en situación de exclusión social (art. 11b) y, por ello, es en la que se contemplaría como necesario suscribir un PINI. Piénsese que, si bien es cierto que se alude a la suscripción “voluntaria del acuerdo de inclusión social”, también se prevé la posible suspensión por incumplimiento de las obligaciones comprendidas en dicho compromiso.

La GIM del País Vasco distingue entre la renta complementaria de ingresos de trabajo, dirigida a complementar el nivel de ingresos de las unidades de convivencia que, aun disponiendo de rentas procedentes del trabajo, cuentan con un nivel mensual de ingresos que no alcanza el importe de la renta básica, y la renta para la inclusión y protección social, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos procedentes de rentas del trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica. En ambas se establece la exigencia de unas obligaciones inclusivas (en un caso, solo laboral y, en el otro, social): en la primera de ellas, se trata de un “convenio de inclusión específicamente orientado a la mejora de la situación laboral”³⁵, mientras que, en la segunda, la vinculación consiste en “un convenio de inclusión al objeto de facilitar su inclusión social y laboral”, esto es, un PINI. No obstante, como viene sucediendo, el incumplimiento de las obligaciones puede dar lugar a la suspensión de la prestación, llegando incluso a la extinción (art. 28).

³⁴ El art. 10.4 señala que “si el incumplimiento es imputable al titular o beneficiario, se extingue esta prestación, sin perjuicio del derecho a volver a solicitarla al cabo de doce meses.”

³⁵ Aunque si se estimara necesario, también comprendería a su inclusión social y a la inclusión social y/o laboral de otros miembros de su unidad de convivencia.

Finalmente, la GIM de Galicia³⁶ se estructura, como ya se señaló, en tres tramos, el personal y familiar, el de inserción, y el de transición al empleo. En cuanto a los requisitos específicos del primer tramo, para tener derecho a beneficiarse de él, debe concurrir la exigencia de encontrarse en una situación técnicamente valorada de exclusión social, debiendo suscribir un PINI orientado al logro de la mejora personal y social de la persona receptora y de las que integran la unidad de convivencia, lo que supone que, en el momento de la revisión, se evalúe el cumplimiento de los compromisos y condiciones exigidos para ser persona beneficiaria de la prestación (art. 19). Por lo que se refiere al segundo tramo, deben reunirse los requisitos fijados para incorporarse a un itinerario de formación-empleo, según el informe de los servicios sociales y el diagnóstico de empleabilidad, siendo necesario suscribir “*un convenio de inclusión sociolaboral con compromiso de actividad*” (art. 24)³⁷. La cuantía económica de este tramo –que se acumula al tramo personal y familiar– estará vinculada a las políticas de empleo y tendrá como finalidad, entre otras, la de incentivar el cumplimiento del itinerario de inserción sociolaboral. Finalmente, por lo que hace al tramo de transición al empleo, pueden beneficiarse las personas que estén percibiendo la renta en el tramo personal y familiar y/o en el tramo de inserción, con el objeto de incentivar y facilitar su acceso a un empleo mediante un complemento de ingresos gradualmente descendente y por un periodo tasado de tiempo para estimular y favorecer la incorporación a un puesto de trabajo. Téngase en cuenta que podrán percibir este tramo de transición al empleo, una sola vez, aquellas personas que accedan a una actividad laboral remunerada, siempre que el contrato de trabajo tenga una duración mínima de 6 meses continuados; en tal caso, dicho tramo se abonará por un máximo de dicho periodo de tiempo, cesando el derecho en el momento en que finalice la actividad laboral³⁸. En

³⁶ Véase el art. 31.1 del Decreto 14/2019, de 31 de enero, de desarrollo de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.

³⁷ En este tramo debe llevarse a cabo el diagnóstico de empleabilidad que, como mínimo, deberá incluir información relativa a los siguientes aspectos: a) estado de salud compatible con la actividad laboral, b) nivel de alfabetización básica; c) especialización o destrezas adquiridas por experiencia previa; d) capacidades, disponibilidad y actitud positiva para la adquisición de habilidades (...); e) en el caso de personas con residencia calificada de tipo chabolista, la participación efectiva en un proceso de realojo, en los casos que proceda. (art. 25 GIM de Galicia).

³⁸ Véase el art. 37 del Decreto 14/2019, de 31 de enero, de desarrollo de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.

atención a estas características específicas, la GIM se configura como una prestación que se adapta a las diferentes realidades en que puede encontrarse una unidad de convivencia; así, contempla la situación de exclusión social (primer tramo), el acceso al empleo (segundo tramo) y los inicios en la incorporación a un puesto de trabajo (tercer tramo)³⁹.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas que conforman el Estado español muestran una realidad con significativas diferencias en cuanto a las situaciones de carencia de recursos y de exclusión social de sus residentes. En este extremo, las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social en 2017 oscilaban entre el 14 por ciento (Navarra) y el 44 por ciento (Extremadura). Muy significativas son también las diferencias observables en las tasas de desempleo, fluctuando a principios de 2019 entre el 8,3 por ciento (Navarra) y el 25,9 por ciento (Melilla), mientras la media nacional se situaba en el 14,7 por ciento. Por llamar la atención sobre dos ejemplos extremos, la Comunidad Foral de Navarra, que posee las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social, así como de desempleo, más bajas, cuenta con la GIM más generosa, tanto en lo que se refiere al aspecto cuantitativo de la prestación, como al carácter indefinido de su protección. En cambio, Extremadura, con los valores más preocupantes en uno y otro indicador, dispone de una GIM cuyas prestaciones económicas son de cuantía mucho más reducida, además de contar con una duración temporal.

Ciertamente, aunque las 19 normativas que regulan las GIM se han fijado el mismo objetivo –esto es, luchar contra la pobreza y

³⁹ En este sentido, la exposición de motivos de la GIM de Galicia, reconoce haber “detectado que el perfil de las personas beneficiarias era dispar y que, así como había un colectivo que respondía a las expectativas de la norma, iniciando procesos reales de reinserción a los que se podía dar un contenido laboral, también era importante el segmento de personas beneficiarias para las cuales, por diversas razones, de carácter personal, familiar o social, no era razonable una expectativa de activación e incorporación al mercado de trabajo, al menos a corto o medio plazo. Se trataba de colectivos muy diferentes a los que habría que dar una respuesta diferente”.

la exclusión social a través de dos líneas de actuación, como son las prestaciones económicas y las acciones de inclusión social y/o laboral–, no existe esa misma homogeneidad en los diferentes regímenes jurídicos que desarrollan dichas garantías. De esta manera, tanto la constatación de las situaciones de escasez de recursos mediante la determinación de los bienes y derechos que han de tenerse en consideración, como el modo en que deben computarse adquieren un tratamiento diferente en cada legislación autonómica. En la misma línea de diversidad se encuentra la prestación económica, y no solo en cuanto a su composición, simple o compleja, sino también en cuanto a la cuantía y duración de la misma, que puede ser temporal o indefinida. Mayor uniformidad se observa en la vinculación que se establece entre la prestación económica y el obligado seguimiento de un programa de inserción individualizado, pudiendo dar lugar, en caso de incumplimiento, a la suspensión e incluso a la extinción de la percepción de dicha renta monetaria.

Con todas las críticas que puede llegar a suscitar la evidente disimilitud entre las diferentes GIM en función del territorio en que residen los ciudadanos, no debe olvidarse que se trata de prestaciones sociales –de contenido tanto económico como de servicios– que han sido asumidas por todas las comunidades autónomas. Por ello, en el escenario actual resultaría difícil proponer una armonización estatal de mínimos que no fuera cuestionada respecto de los títulos competenciales recogidos en la CE. Ahora bien, nada impediría que el propio Sistema de Seguridad Social –con los rasgos que lo caracterizan de publicación, universalidad, generalidad y suficiencia– ensanchara aún más su nivel asistencial, extendiendo su acción protectora a la contingencia de pobreza y exclusión social, respondiendo de este modo al mandato constitucional del art. 41 CE, que obliga a garantizar unas prestaciones sociales suficientes para todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017). *Políticas públicas para combatir la pobreza (Informe nº 1)*. Madrid: CES.

HIDALGO LAVIÉ, A. (2008). La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social y económica. Una aproximación analítica. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, pp. 143-162.

LLANO ORTIZ, J.C. (2018). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017 (8º Informe)*. Madrid: EAPN.

MORENO MÁRQUEZ, A. (2018). Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos. *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 143, pp. 87-123.

ROJO TORRECILLA, E. (2017). Estudio de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, que desarrolla el art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2017/08/estudio-de-la-ley-142017-de-20-de-julio.html>).

ANEXO

RELACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS QUE REGULAN LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS

- Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.
- Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (Decreto 125/2009, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente).
- La Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico del Principado de Asturias.
- Ley 5/2016, de 13 de abril, de la Renta Social Garantizada de las Islas Baleares.
- La Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.
- La Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, que regula una prestación de Renta Social Básica.
- Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales (Castilla-La Mancha).
- El Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.
- Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, que desarrolla el art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- La Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción, modificada por la Ley 7/2016, de 21 de julio, de Medidas Extraordinarias contra la Exclusión Social.
- Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Renta de Inclusión Social de Galicia.
- Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.
- Ley 15/2001, de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.
- Ley 3/3007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de Murcia (modificada por la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública).
- Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (Comunidad Foral de Navarra).
- Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Renta de Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco.
- Ley 19/2017, de 20 de diciembre, Renta Valenciana de Inclusión.
- Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social, aprobado de forma definitiva en Sesión Ordinaria del Pleno de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta celebrado el día 30 de septiembre de 2010 (modificado el 2 de noviembre de 2010).
- Resolución 696 de fecha 1 de febrero de 2018, relativa a la aprobación definitiva del Reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla.

El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos

JOSÉ A. NOGUERA*

RESUMEN

El crecimiento del número de hogares en situación de pobreza durante la crisis y las lagunas del actual sistema de prestaciones sociales han dado protagonismo a la reforma del sistema de garantía de rentas en la agenda política española. Este artículo parte de una tipología de políticas de garantía de rentas para revisar las principales propuestas de reforma que partidos políticos y sindicatos han planteado durante el ciclo electoral 2015-2019. Se concluye que existe una notable coincidencia potencial y complementariedad entre las propuestas. Las reformas en los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas pueden aportar mayor conocimiento al respecto.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada hace ya una década ha tenido como uno de sus principales efectos el crecimiento de las situaciones de emergencia social, pobreza monetaria y exclusión en España. Diversos indicadores estadísticos y estudios lo corroboran, mostrando que los efectos de la crisis se han hecho sentir con especial virulencia sobre los hogares más vulne-

* Universitat Autònoma de Barcelona (jose.noguera@uab.cat).

rables económicamente¹. La *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* del Instituto Nacional de Estadística (INE) documenta que la tasa de riesgo de pobreza (total nacional) ascendió del 19,8 por ciento en 2008 a un máximo histórico del 22,3 por ciento en 2016, situándose en 2017, último año para el que existe estimación, en el 21,6 por ciento. Esto significa que continúa habiendo casi un millón de personas más en riesgo de pobreza que al inicio de la crisis, a pesar de que ya se partía de una tasa anómalamente alta en el contexto de la Unión Europea, contexto en el que España se sitúa como el tercer país con mayor tasa de pobreza monetaria, tras Bulgaria y Rumanía.

Más preocupante incluso ha sido la casi duplicación de la tasa de privación material severa, que indica el porcentaje de personas en hogares que no pueden sufragar cuatro o más de los nueve ítems de consumos básicos recogidos en la *ECV*: aun siendo más baja que la media de la Unión Europea, dicha tasa ha crecido desde el 3,6 por ciento en 2008 a un máximo del 7,1 por ciento en 2014, manteniéndose aún en 2017 en el 5,1 por ciento (porcentaje que representa a 2,3 millones de

¹ Véanse algunos informes recientes, como, por ejemplo, los siguientes: Ayala et al. (2018), Ayala y Ruiz-Huerta (2018), Eurostat (2018), Flores Martos (2016) y Llano Ortiz (2018).

personas, 700.000 más que en el año 2008)². La brecha de la pobreza ha crecido desde el 25,6 por ciento del año 2008 al 32,4 por ciento del 2017³. Existe un elevado porcentaje de trabajadores que, incluso contando con ingresos salariales, se encuentran por debajo del umbral de la pobreza (el 14,1 por ciento en 2017, una vez más la tercera tasa más alta de la Unión Europea). Finalmente, el indicador de pobreza severa (que refleja el porcentaje de personas en hogares con ingresos extraordinariamente bajos o inexistentes) ha subido del 7,4 por ciento en 2008 al 10,5 por ciento en 2017, proporción que representa unos 4,8 millones de personas, prácticamente la mitad de la población en riesgo de pobreza.

Los datos anteriormente expuestos permiten dibujar un escenario de clara insuficiencia de ingresos para millones de familias españolas. El sistema español de protección social, muy ligado a la Seguridad Social contributiva, ha sido incapaz de hacer frente a esta situación⁴. Dos son las principales lagunas a cubrir.

La primera se refiere a la cobertura poblacional: muchos desempleados y hogares sin ingresos carecen de derecho legal subjetivo a las prestaciones de la Seguridad Social, bien porque no tienen edad suficiente para acceder a pensiones, porque han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo o han causado baja en ellos, porque nunca han tenido un empleo o no durante el suficiente tiempo, o habiéndolo tenido no cumplen alguno de los requisitos exigidos.

En segundo lugar, existe también una laguna de intensidad protectora debido a la insuficiencia de las cuantías de algunas prestaciones sociales. Esta insuficiencia afecta especialmente a los hogares con muchos miembros o con menores a cargo (sobre todo si son monoparentales), y con ingresos bajo el umbral de la pobreza severa. El hecho de que la indexa-

² La definición de "carencia material severa" puede consultarse en la página web del INE.

³ La "brecha de pobreza" mide la intensidad de la pobreza y se define como la diferencia entre el umbral de pobreza y la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas que se encuentran por debajo de ese umbral (expresada como un porcentaje del umbral de pobreza).

⁴ Pueden verse, a este respecto, estudios e informes como los siguientes: Ayala (2016), Ayala *et al.* (2016), Cantó y Ayala (2014), CES (2017), Fernández (2015), Rodríguez Cabrero (2015), Sanzo (2018) y SiiS (2018).

ción de la cuantía de las prestaciones dirigidas a la población en edad laboral haya dependido en España de decisiones políticas (como la fijación del salario mínimo o del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM), más que de indicadores objetivos, agrava esta situación. Además, este método de indexación ha permitido que dichas cuantías permanecieran prácticamente congeladas durante largos períodos, típicamente los de crisis económica y contención presupuestaria. Adicionalmente, las prestaciones por hijos a cargo de la Seguridad Social, por su reducida cuantía, han cumplido también un papel testimonial (Cantó y Ayala, 2014; UNICEF, 2015).

El escenario que se acaba de dibujar ha generado en los últimos cinco años una cierta efusión de propuestas sobre garantía de rentas en la agenda política española. En las secciones sucesivas se pasará revista a este debate: partiendo de una sencilla tipología de programas de garantía de rentas, se clasificarán y describirán mínimamente las principales propuestas de reforma planteadas por partidos políticos y sindicatos. De dicha revisión se extraerán algunas conclusiones tentativas sobre las perspectivas para una reforma integral del sistema de garantía de rentas en nuestro país.

2. UNA TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RENTAS

A menudo no se distingue adecuadamente entre diversas políticas de garantía de ingresos mínimos. Aunque es deseable evitar la confusión conceptual y terminológica, también es importante comprender que las diferencias entre las mismas pueden en la práctica reducirse muchas veces a una cuestión de grado de condicionalidad en función de dos variables fundamentales, cuyo cruce arrojaría una tipología de cuatro modelos de políticas (Noguera, 2017)⁵.

La primera variable tiene que ver con el grado de condicionalidad en función de la renta y, en particular, con el hecho de que las prestaciones económicas deban estar más o menos focalizadas hacia la población con rentas bajas

⁵ Se dejará aquí de lado, por simplicidad, el grado de individualización de la prestación.

o inferiores al umbral de la pobreza; cuanto más lo estén, más exigentes o fuertes serán las condiciones de renta que deben cumplirse para ser beneficiario.

La segunda variable se refiere al grado de condicionalidad conductual, normalmente centrada en la conducta laboral pasada, presente o futura. La inmensa mayoría de los programas existentes establecen condiciones conductuales, aunque su naturaleza y nivel de exigencia puede variar considerablemente: desde la simple y casi voluntaria aceptación de una oferta de empleo "adecuada" (como ocurre en algunos programas de protección a los desempleados), hasta la realización obligatoria de trabajos públicos (como en el *workfare* anglosajón), pasando por el compromiso con itinerarios de inserción que incluyen actividades formativas o de búsqueda activa de empleo (como en los programas de rentas mínimas de inserción).

Cruzando estas dos variables y asumiendo alguna distinción categórica entre condiciones más fuertes y más débiles, podemos obtener una sencilla clasificación de programas de garantía de rentas que arroja cuatro tipos básicos (cuadro 1).

La primera modalidad, que incluiría las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) y otras prestaciones asistenciales para desempleados, aunaría condiciones fuertes tanto de renta como de conducta. Relajando las condiciones laborales o

de conducta, transitaríamos a un programa de Renta Garantizada (RG) en el que se mantendría la condición de renta, pero eliminando o haciendo muy laxas las condiciones de inserción laboral (aunque puedan mantenerse programas voluntarios con ese objetivo); también los programas de pensiones no contributivas condicionadas a la carencia de rentas encajarían en este cuadrante. A la inversa, relajando el requisito de carencia de rentas, nos dirigiríamos a una política de Complementos Salariales (CS) o créditos fiscales para trabajadores con salarios hasta un determinado umbral, que funcionan a la vez como incentivo laboral en bajos tramos salariales y como apoyo a los trabajadores pobres (aunque en muchos países se han extendido a familias con rentas medias: Hermida y Noguera, 2013; SiiS, 2019). En este caso, existe una estricta condición laboral para ser beneficiario (se debe tener empleo), aunque la condición de rentas es más laxa, dado que el nivel de ingresos en que se deja de percibir el crédito puede ser relativamente generoso. La cuarta y última alternativa es una Renta Básica (RB) universal que no incorpora ninguno de los dos tipos de condicionalidad (Miller, 2017; Van Parijs y Vanderborght, 2017; Widerquist *et al.*, 2013).

La relajación de condiciones conductuales que permitiría el tránsito desde las RMI a una RG se ha visto apoyada en los últimos años por evidencias sobre múltiples efectos contraproducentes que las medidas de activación parecen generar en los beneficiarios. Estos

CUADRO 1

TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RENTAS

		<i>Condiciones laborales y de conducta</i>	
		<i>Fuertes</i>	<i>Débiles</i>
Condiciones de renta	Fuertes	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas mínimas de inserción (RMI) • Subsidios asistenciales por desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta garantizada (RG) • Pensiones no contributivas
	Débiles	<ul style="list-style-type: none"> • Complementos salariales (CS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta básica (RB)

Fuente: Elaboración propia.

efectos negativos irían desde el abandono de los programas y la no solicitud de las prestaciones a las que tendrían derecho para no tener que someterse a condiciones y controles que muchas veces son percibidos como humillantes e invasivos de la privacidad, hasta la disminución de la probabilidad de inserción laboral debido a que el carácter coercitivo de dichas medidas puede dañar la motivación intrínseca al trabajo o los incentivos no monetarios del empleo (Groot *et al.*, 2018; Marinescu, 2018; Noguera, 2009; Pérez Eransus, 2005).

Asimismo, ha sido recurrente desde finales del siglo pasado la discusión sobre la conveniencia de compatibilizar prestaciones con ingresos por trabajo, en la línea de los programas de CS. En primer lugar, la extendida realidad de la pobreza laboral choca con la pretensión de que empleo y prestaciones de suficiencia de ingresos deban seguir siendo situaciones excluyentes, máxime en países donde, como en España, la fuerza negociadora sindical es baja, el pleno empleo no es realista a corto plazo, y hay mucha oferta laboral en sectores de baja cualificación, baja productividad, e intensivos en trabajo, donde resulta difícil que los salarios suban sustancialmente. En segundo lugar, la retirada de las prestaciones sociales cuando se accede a un empleo equivale a aplicar un tipo impositivo marginal del 100 por ciento (o incluso superior en algunos casos) a las personas en situación de pobreza o desempleo, esto es, se les retira un euro de prestación por cada euro de ingreso salarial. Se trata de la conocida “trampa de la pobreza” o “del desempleo”.

Los programas de complementos salariales que se han extendido por numerosos países de la UE (SiS, 2019), y que también existen en el País Vasco desde hace años (Zalakaín, 2014), cumplen así una doble función: combatir la pobreza laboral y eliminar o reducir la trampa de la pobreza mediante incentivos positivos, esto es, recompensando con una ganancia de renta neta a los trabajadores en tramos salariales bajos, en lugar de castigarlos con sanciones o retirada de prestaciones. Dichos programas pueden tomar dos formas: bien la de crédito fiscal reembolsable integrado con las retenciones de IRPF (Hermida y Noguera, 2013; Noguera, 2018a; SiS, 2019), bien la de una prestación complementaria integrada con un sistema de renta mínima o garantizada, compatibilizando así salario y prestación.

Finalmente, y aunque no es el objeto de este artículo, la propuesta de una RB universal, que explora ambas posibilidades a la vez (incondicionalidad respecto de la renta y de la conducta laboral, además de la total individualización), ha suscitado también un creciente interés en los últimos años, pero suele encontrarse con dificultades notables tanto desde el punto de vista de su viabilidad financiera como política (Barragué y Martínez, 2016; De Wispelaere y Noguera, 2012; Doménech, 2017; Noguera, 2019a, 2019b; OCDE, 2017).

3. LAS PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS

3.1. Clasificación de las propuestas

El contexto político en España a partir de 2014 era aparentemente favorable a cambios importantes respecto al sistema de garantía de rentas. La irrupción sorpresiva de Podemos en el sistema político español tras las elecciones europeas de ese año vino acompañada de un debate público sobre la propuesta de la RB universal a raíz de su inclusión destacada en el programa del partido para dichas elecciones (Barragué y Martínez, 2016; Noguera, 2019a). A pesar de que, como veremos, Podemos no mantuvo la propuesta como tal en su programa para las elecciones generales, el debate tuvo un subproducto interesante: situó la necesidad de una política de garantía de rentas ambiciosa en el centro del debate político y social, de modo que otros partidos políticos y organizaciones sociales se vieron impulsados a formular propuestas propias.

Efectivamente, durante el año 2015, y con la vista puesta en las elecciones generales de diciembre, tanto el PSOE como Ciudadanos y el propio Podemos perfilaron diversas propuestas programáticas en el campo de la garantía de rentas. Los sindicatos mayoritarios CC.OO. y UGT impulsaron una iniciativa legislativa popular para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos, que finalmente se abrió paso hasta el Congreso de los Diputados (Congreso de los Diputados, 2016), siendo admitida a trámite por el mismo como proposición de ley en

CUADRO 2

TIPOLOGÍA DE PROPUESTAS (DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS) DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

<i>Condiciones laborales o de conducta</i>		
	<i>Fuertes</i>	<i>Débiles</i>
Condiciones de renta	Fuertes Renta Mínima de Inserción • Ingreso Mínimo Vital (PSOE) • Prestación de Ingresos Mínimos (UGT-CC.OO.)	Renta garantizada • Renta garantizada (Podemos)
	Débiles Complementos salariales • Complemento Salarial Anual (Ciudadanos) • Renta complementaria (Podemos)	Renta básica

Fuente: Elaboración propia.

febrero de 2017, y encontrándose aún en debate parlamentario a mediados de 2019. Tanto esta propuesta como la del Ingreso Mínimo Vital del PSOE consistían en un programa de renta mínima de inserción a nivel de todo el Estado, que pretendía rellenar los huecos de cobertura de las RMI autonómicas. Por el contrario, las propuestas de Podemos y de Ciudadanos suponían un desplazamiento hacia otras casillas de la tipología: la Renta Garantizada en el primer caso, y el Complemento Salarial en el segundo. En rigor, en el caso de Podemos se planteaban medidas de ambos tipos, pues a la renta garantizada (sin requisitos de conducta laboral) se añadía una renta complementaria (RC) que, al igual que un complemento salarial, se dirigía a eliminar la trampa de la pobreza en el caso de los salarios más bajos.

El cuadro 2 clasifica las cuatro propuestas mencionadas, que se analizarán a continuación. No se incluye aquí a otros dos partidos nacionales que obtuvieron representación, el Partido Popular e Izquierda Unida: el primero se limitó a incluir en su programa algunos leves ajustes del sistema existente (como impulsar la coordinación de criterios de los programas de RMI autonómicos), pero sin formular ninguna propuesta de reforma; el segundo decidió dar prioridad a una política de creación de empleo público (su propuesta de “trabajo garantizado”) como herramienta contra la pobreza, en lugar de proponer una reforma del sistema de prestaciones como tal.

Cabe añadir, finalmente, que se ha tomado el año 2015 como referencia del análisis, por ser el de la formulación original de todas las propuestas mencionadas, aunque se ha realizado también un seguimiento de los cambios y variaciones introducidos en dichas propuestas en los programas electorales de 2016 y 2019, así como en otros documentos como memorias económicas o iniciativas parlamentarias de los respectivos partidos. En general, en las elecciones generales de 2016 hubo pocas variaciones relevantes en los programas electorales en este terreno, mientras que en las de 2019 sí pueden observarse evoluciones importantes en los casos de Ciudadanos (hacia la práctica eliminación de su propuesta) y de Podemos (hacia una mayor concreción de la misma en forma de Proposición de Ley presentada en el Congreso de los Diputados en febrero de 2019, y luego recogida en su programa electoral). Las propuestas de los sindicatos y del PSOE, en cambio, han permanecido estables.

3.2. Comparación de las propuestas

El cuadro 3 detalla las principales características de las cuatro propuestas seleccionadas, así como su evolución durante el período de referencia.

CUADRO 3

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial/ Anual	Complemento Salarial/ Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Cuantía en €/mes (una persona sola)	426 (80% del IPREM)	426	De 0 a 208 (2.500 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	0	Se suprime	600	600	
Cuantía en €/mes (pareja con un hijo)	426 más complementos a determinar	720	De 0 a 333 (4.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	De 0 a 350 (4.200 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	Se suprime	930	1.000	
Cuantía en €/mes (pareja con dos hijos)	426 más complementos a determinar	1.008	De 0 a 416 (5.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	De 0 a 500 (6.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	200	1.050	1.100	
Cuantía en €/mes (hogar monoparental con un hijo)	426 más complementos a determinar	576	De 0 a 333 (4.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	De 0 a 350 (4.200 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	100	810	725	

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Complementos por hijos	Sí (se remiten a Ley de Presupuestos)	Sí (prestaciones por hijo separadas del ingreso para hogares en situación de necesidad)	Sí (incorporados a cuantías del complemento por tipo de hogar)	"Plan contra la pobreza infantil" que complementa el CSG. En la práctica, funciona igual que en 2015	La propuesta queda reducida a ellos: 100€/mes por hijo para hogares monoparentales o con dos hijos y 200€/mes para hogares con tres hijos	Sí (incorporados a las cuantías de la prestación por tipo de hogar)	Aumento de las prestaciones por hijos a cargo a 100€/mes por causante en hogares con ingresos bajo el umbral de la pobreza (125€ en los monoparentales)	
Indexación	IPREM	IPREM	No	No	No	No se concreta	El mejor indicador de entre la variación anual del IPC y del salario mediano	
Coste estimado aproximado (en % del PIB)	1,1	0,6	0,7	0,5	No se concreta	1,0(RG)+0,5(RC)=1,5	1,4	
Número de hogares beneficiarios estimados (en millones)	2,0	0,7	No se concreta	Algo más de 2	No se concreta	3,3	3,6	



CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Número de personas en hogares beneficiarios (en millones)	6,6	1,8 (adultos + menores) 2,3 (menores, incluidos los anteriores)	No se concreta, pero atendiendo a la estadística de IRPF de la Agencia Tributaria, fácilmente podría superar los 10 millones de declarantes	No se concreta	No se concreta	8,5	9,9	
Condición de renta	Ingresos por persona inferiores al 75% del SMI (486€)	Ingresos por persona inferiores al umbral de la pobreza severa para el ingreso por hogar, o de la pobreza para las prestaciones por hijos	Ingresos inferiores a un umbral por cada tipo de hogar, desde 16.000€/año para personas solas a 28.000€/año para parejas con 3 o más hijos	Ingresos por hogar inferiores a 17.000 €/año	Ser declarante de IRPF	Ingresos del hogar por debajo de los umbrales garantizados para cada tipo de hogar	Ingresos del hogar por debajo de los umbrales garantizados para cada tipo de hogar	
Diferencial (complementa renta hasta un umbral)	No	No se concreta en el caso del ingreso por hogar. No en el caso de la prestación por hijos a cargo	Sí, pero con umbral móvil según la renta, con tres tramos: ascendente, plano y descendente	Sí, pero con umbral móvil según la renta, con tres tramos: ascendente, plano y descendente	No	Sí	Sí	

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos			
	Prestación de Ingresos Mínimos	Año	Ingreso Mínimo Vital	Año	Complemento Salarial Garantizado	Año	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Año	Prestación de suficiencia de ingresos
Compatibilidad con otras prestaciones	Sí, excepto prestaciones de la Seguridad Social que no sean por hijos	2015	No se concreta. (En 2019 se introduce la posibilidad de que las CC.AA. complementen la prestación)	2015	Sí (excepto, por definición, con las que sean incompatibles con la obtención de rentas por trabajo)	2016	Sí	Sí, en la medida en que estén por debajo de los umbrales de ingresos garantizados del hogar, y considerándolas renta computable	2015	Sí, específicamente con prestaciones y subsidios por desempleo, prestaciones por hijos a cargo y rentas mínimas de las CC.AA.
Rentas computables	Todas excepto dependencia e hijos a cargo, becas, ayudas de emergencia social y pensiones alimenticias		No se concreta	Ingresos por trabajo	Ingresos por trabajo	No se computa la renta sino el número de hijos	Todos los ingresos del hogar	Se excluyen las pensiones de otros miembros del hogar, prestaciones por hijos, prestaciones subsidiarias de las CC.AA., becas, ayudas de emergencia, ayudas de dependencia y el 35% de los ingresos laborales entre 100 y 1.200€/mes. Se incluyen rendimientos efectivos y rentas imputables por bienes inmuebles.		



CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Requisito de edad	Entre 18 y 65 años	No se concreta, pero se entiende que se trata de personas en edad laboral	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los declarantes de IRPF independientemente de su edad)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los declarantes de IRPF independientemente de su edad)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los declarantes de IRPF independientemente de su edad)	No se concreta	Se incluye a menores emancipados, así como una subida de las pensiones no contributivas hasta el umbral de la prestación	
Requisito de residencia	Residencia legal de seis meses anteriores a la solicitud	No se concreta	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los no residentes que declaren por IRPF)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los no residentes que declaren por IRPF)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los no residentes que declaren por IRPF)	No se concreta	Residencia legal de 6 meses o 3 años de residencia efectiva continuada	
Período previo sin ingresos	No	No	No	No	No	No	No	
Integrado fiscalmente	No	No	Sí	Sí	Sí	No, pero no se cierra la posibilidad	Se mandata un estudio al respecto	



CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos							
	Prestación de Ingresos Mínimos	Año	Ingreso Mínimo Vital	Año	Complemento Salarial Anual	Año	Complemento Salarial Garantizado	Año	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Año	Renta garantizada + renta complementaria	Año	Prestación de suficiencia de ingresos	Año
Derecho subjetivo	Sí	2015	Sí	2015	Sí	2015	Sí	2016	2019	Sí	2015	Sí	2019	Individualización del derecho, de forma que la prestación que corresponde al hogar se divide entre los adultos en edad laboral integrados del mismo en proporción a sus ingresos

Duración: Indefinida, mientras se cumplan los requisitos, con renovación anual; Indefinida, mientras se cumplan los requisitos, con renovación anual; Anual, hasta la siguiente declaración de IRPF; Anual, hasta la siguiente declaración de IRPF; Anual, hasta la siguiente declaración de IRPF; Indefinida, mientras se cumplan los requisitos, con renovaciones anuales

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Tributaria (2016), CC.OO. (2017), Ciudadanos (2015, 2016, 2019), Congreso de los Diputados (2016, 2018), Podemos (2015, 2016, 2019) y PSOE (2015a, 2015b, 2016, 2019).

Respecto a las cuantías de las prestaciones, el cuadro 3 permite compararlas para cuatro tipos diferentes de hogar. La menor intensidad protectora corresponde al Complemento Salarial (CS) de Ciudadanos, cuya cuantía se gradúa en función de los ingresos salariales, pero cuyo máximo queda muy por detrás de las cuantías garantizadas en el caso de las demás propuestas. La Prestación de Ingresos Mínimos (PIM) de los sindicatos y el Ingreso Mínimo Vital (IMV) del PSOE se sitúan en un grado de intensidad protectora intermedio, adoptando como cuantía básica el actual nivel de las prestaciones no contributivas, equivalente al 80 por ciento del IPREM, que, como es sabido, queda bastante por debajo del umbral de la pobreza monetaria (situado en 2015 en 667 euros mensuales para una persona sola). La Renta Garantizada (RG) de Podemos, en cambio, se acerca mucho más a este umbral, superando claramente el de la pobreza severa y los mínimos garantizados de las actuales prestaciones no contributivas. La cuantía básica superaría a las rentas mínimas de todas las comunidades autónomas, excepto las del País Vasco y Navarra.

Un patrón muy similar puede observarse en los complementos establecidos por miembros adicionales del hogar y por hijos a cargo, aunque cabe señalar que ninguna de las propuestas establece escalas de equivalencia tan generosas como las de la OCDE⁶, debido probablemente a su notable repercusión en los costes de las medidas (la PIM sindical, de hecho, remite la determinación de estos complementos a la legislación presupuestaria posterior). En este sentido, la intensidad protectora respecto del umbral de la pobreza para los hogares es siempre relativamente menor conforme aumenta el número de miembros de los mismos. Puede observarse asimismo que en 2019 Ciudadanos y Podemos plantean modificaciones en direcciones opuestas: así como los primeros prácticamente reducen su propuesta inicial a los complementos por hijos a cargo, eliminando de hecho el complemento salarial como tal, los segundos aumentan las cuantías por miembros adultos adicionales del hogar y establecen un aumento directo de las prestaciones por hijos a cargo que incluye cuantías superiores para los hogares monoparentales.

⁶ La escala de equivalencia más utilizada en el cálculo de los umbrales de pobreza para cada tipo de hogar es la que se conoce como “escala OCDE modificada”, que establece un peso adicional del 0,5 para cada persona adulta del hogar a partir de la segunda, y del 0,3 para cada menor de 14 años.

Un elemento fundamental a la hora de establecer las cuantías de una prestación es la indexación de las mismas. El IPREM se sitúa como referencia para la PIM y el IMV, dejando por tanto en manos de una decisión gubernamental anual la actualización de sus respectivas cuantías. Ciudadanos no concreta mecanismo de indexación alguno para su CS, aunque, dado que se integra con el IRPF como un crédito fiscal reembolsable, se entiende sometido a los cambios legislativos que se pudieran adoptar sobre el mismo. Podemos, que en 2015 no concretaba un mecanismo de indexación para la RG, en 2019 lo sustrae a la decisión política especificando que la cuantía de la misma se actualizará anualmente con el mejor indicador de entre la variación del IPC y la del salario mediano, e incluyendo además la cláusula de que en ningún caso dicha cuantía podrá actualizarse a la baja; se trata, en este caso, de un mecanismo de indexación ya aprobado en el programa de renta mínima de Navarra.

El coste presupuestario de las cuatro medidas ha sido estimado con mayor o menor precisión por sus defensores en cada uno de los casos. Una constatación relativamente sorprendente a este respecto es que, a pesar de las muchas acusaciones que se pudieron escuchar durante las campañas electorales sobre la inviabilidad financiera de algunas propuestas, todas se mueven en un rango relativamente cercano en cuanto a porcentaje del PIB, entre el 0,5 por ciento y el 1,5 por ciento. Como cabe esperar, la propuesta que supone mayor inversión es la de Podemos, cuyo coste asciende a un 1,5 por ciento del PIB en 2015, y a un 1,4 por ciento en 2019⁷, aunque debe tenerse en cuenta que la parte correspondiente a la Renta Garantizada (descontando la Renta Complementaria) asciende al 1 por ciento, un montante ligeramente inferior al del PIM sindical. La propuesta que menor inversión exigía era el IMV del PSOE, aunque a partir de 2016 ese puesto le es arrebatado por la modificación a la baja del CS de Ciudadanos.

La cobertura poblacional de las propuestas también es variable y ha sido estimada muchas veces de forma muy aproximada. Por ejemplo, en el caso del IMV del PSOE (2015b) simplemente se daba por sentado que los bene-

⁷ La ligera reducción en el porcentaje sobre el PIB no se debe a que el coste sea menor en términos absolutos, sino al crecimiento del PIB durante los años de referencia.

ficiarios serían los “hogares sin ingresos” tal y como se recoge esta variable en la *Encuesta de Población Activa*; el problema es que dicha variable cuantifica los hogares en los que ningún miembro recibe rentas por trabajo, pensiones o prestaciones por desempleo, lo que no necesariamente significa que no reciban ningún ingreso, como se suele suponer habitualmente en los medios (por ejemplo, podrían recibir rentas mínimas autonómicas, otras prestaciones o ingresos no salariales). Asimismo, el número de personas beneficiadas se obtenía de la simple multiplicación de dichos “hogares sin ingresos” por el número medio de personas por hogar según el INE, añadiendo los menores que viven en hogares en situación de pobreza severa (y que, por tanto, pueden o no estar ya contabilizados en la primera estimación).

Seguramente la estimación que hace CC.OO. (2017), utilizando los datos de la *ECV*, para la PIM sindical resulta más fiable y puede utilizarse también como referencia para el IMV, dada la similitud de las cuantías básicas: el número de hogares beneficiarios sería de dos millones, en los que viven aproximadamente 6,6 millones de personas. Ambas propuestas serían superadas en número de beneficiarios por las de Ciudadanos y Podemos. En el primer caso, aunque ningún documento del partido hace una estimación al respecto, es fácil inferir que el número de declarantes de IRPF beneficiados podría ser muy alto, de alrededor de 10 millones, dado que los umbrales son de 16.000 euros anuales para personas solas y 28.000 para parejas con tres o más hijos –por poner los dos casos extremos– (Agencia Tributaria, 2016), aunque mucho más bajo tras las sucesivas modificaciones de la propuesta en años posteriores. En cuanto a la propuesta de Podemos, su cobertura estimada mediante la *ECV* alcanzaría a unos 3,3 millones de hogares (3,6 en 2019) y unos 8,5 millones de personas (9,9 en 2019).

Las diferencias reseñadas en cuanto a cobertura poblacional potencial se deben a diferentes factores de diseño. La mayor cobertura de la RG de Podemos respecto de la PIM sindical o el IMV del PSOE se debe a los umbrales superiores de ingresos que dan derecho a la prestación (que, como se comentó, son más cercanos al umbral de la pobreza monetaria), mientras que la del CS de Ciudadanos responde a que toma como *target* un colectivo poblacional diferente: no el de los hogares sin ingresos o

con ingresos insuficientes, sino el de los declarantes de IRPF con ingresos salariales por debajo de un determinado umbral muy superior al de la pobreza monetaria; de este modo, el foco se desplaza en parte hacia las rentas medias, que estarían excluidas del resto de propuestas (debe señalarse, sin embargo, que dichos umbrales de ingresos se reducen sensiblemente para los hogares no unipersonales en la modificación introducida en el programa electoral de Ciudadanos para 2016).

Enfocando de nuevo la atención en las condiciones y requisitos para acceder a las diferentes prestaciones, y dado que ninguna de ellas se sitúa en el cuadrante de la incondicionalidad total (véase el cuadro 2), podemos observar en primer lugar las condiciones ligadas a la renta. Como se acaba de indicar, el CS de Ciudadanos es la propuesta que establece condiciones más débiles en este sentido, al generarse el derecho por debajo de umbrales de renta medios (desde 16.000 euros anuales en el caso de una persona sola, hasta 28.000 en el caso de una pareja con tres o más hijos). El IMV del PSOE, por su parte, no establece un umbral específico, pero se menciona un doble criterio: el umbral de la pobreza severa para tener derecho a la prestación genérica por hogar, y el de la pobreza para acceder a las prestaciones por hijos a cargo; sin embargo, ello no se corresponde exactamente con el criterio de “hogares sin ingresos” que se había utilizado para calcular el coste agregado del programa. La PIM sindical establece un umbral máximo de ingresos por persona inferiores al 75 por ciento del SMI (lo que en 2015 equivalía a unos 486 euros). Nótese que el hecho de que el umbral de ingresos para generar derecho a la prestación sea diferente a la cuantía de la prestación misma, como ocurre en los dos últimos casos, aumenta la individualización del derecho, pero puede generar situaciones de cierta inconsistencia, al garantizarse un nivel de renta mínima en hogares sin ingresos que otros hogares con derecho a la prestación pueden sobrepasar incluso antes de solicitarla: por ejemplo, un hogar de dos personas con ingresos de 970 euros al mes generaría un derecho a la misma prestación que un hogar de similar composición sin ingresos. Solo en el caso de la RG de Podemos se establece un umbral máximo de ingresos equivalente a la cuantía garantizada que correspondería al hogar, como es la tónica habitual en este tipo de programas.

A lo anterior se añade una diferencia a menudo inadvertida, pero importante, entre las propuestas de los sindicatos y el PSOE (PIM-IMV), por un lado, y la RG postulada por Podemos, por otro (diferencia que explica que el coste de la PIM sea ligeramente superior al de la RG): mientras que la segunda es una prestación de carácter diferencial, que complementa los ingresos existentes en el hogar hasta el umbral máximo establecido (siguiendo el modelo de las RMI de la mayoría de países europeos y comunidades autónomas: Crepaldi, 2017), las primeras (al menos, a juzgar por cómo sus defensores calculan su coste) son prestaciones que se cobran en su integridad cuando se genera el derecho, siguiendo el modelo de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Esto último, si bien puede compensar en algunos hogares la reducida intensidad de la prestación, también aumenta el coste de la medida y produce inconsistencias de intensidad protectora en hogares de igual composición, que, con distintos niveles de renta por debajo de los umbrales máximos, pueden acabar teniendo rentas disponibles netas muy diferentes. Por poner un ejemplo algo extremo, y sobre el papel, un hogar unipersonal que no disponga de ingreso alguno acabará teniendo una renta disponible de 426 euros mensuales, mientras que otro que disponga de 485 euros mensuales (un euro por debajo del umbral máximo), generará derecho a la prestación y dispondrá de una renta disponible final de 911 euros mensuales. Nótese que, dado que esos ingresos no pueden ser por trabajo, esta inconsistencia no supone un incentivo laboral. En el caso del CS de Ciudadanos, estos problemas no se presentan, dado que la cuantía a percibir, como en el caso de la RG de Podemos, también va variando con los ingresos del hogar hasta el umbral máximo correspondiente.

Otro parámetro importante en el diseño de estas propuestas es el grado de compatibilidad con la percepción de otras prestaciones del sistema. El CS de Ciudadanos resultaría aparentemente compatible con todas ellas, en la medida en que se tengan ingresos por trabajo por debajo del umbral establecido (excepto, por definición, con las que sean incompatibles con la existencia de dichos ingresos). En el caso del IMV del PSOE no se aborda este punto, pero se entiende que, al ser un último recurso de protección, no podría compatibilizarse con otro tipo de prestaciones, como pensiones o prestaciones por desempleo; sin embargo, en 2019

se introdujo en el programa la posibilidad de que el IMV fuese complementado por programas de RMI autonómicos, que se convertirían así en subsidiarios del primero. En el caso de Podemos, la RG integraría todas las prestaciones que tuviesen cuantía inferior a la misma (en un aparente esfuerzo de reducción de la fragmentación del actual sistema de garantía de rentas), aunque considerándolas renta computable a la hora de establecer la cuantía de RG que corresponda al hogar; en la proposición de ley presentada en 2019 se establece explícitamente la compatibilidad con prestaciones y subsidios por desempleo, prestaciones por hijos a cargo y RMI de las comunidades autónomas, pero excluyéndose estas últimas de la renta computable de manera que, como en el IMV de 2019, puedan resultar subsidiarias de la prestación estatal, y no a la inversa, algo que parece lógico.

Relacionado con lo anterior, el cálculo de rentas computables a la hora de determinar si se alcanza o no el umbral de ingresos máximo también reviste interés. Es habitual que los programas de rentas mínimas condicionados a la insuficiencia de rentas excluyan del cómputo de ingresos máximos algunas prestaciones que puedan percibirse en el hogar. Aunque este extremo no se concreta en el caso del IMV (con la salvedad anteriormente mencionada que se introdujo en 2019), la PIM sindical sí especifica que se computarán todas las prestaciones del hogar, excepto las de dependencia e hijos a cargo, excluyéndose también las becas, ayudas de emergencia social y pensiones alimenticias. La propuesta de Ciudadanos únicamente computa los ingresos por trabajo a la hora de determinar el complemento salarial que corresponda. En cuanto a la de Podemos, en 2015 se computaban todos los ingresos del hogar, pero en 2019 se excluyen numerosos ingresos del cómputo: pensiones de miembros adicionales del hogar que no sean los titulares de la prestación, prestaciones por hijos a cargo, RMI de las comunidades autónomas, becas, ayudas de emergencia social, prestaciones de dependencia, y el 35 por ciento de los ingresos laborales si estos se encuentran entre 100 y 1.200 euros mensuales. En sentido contrario, sí se especifica la inclusión en el cómputo de rendimientos efectivos y rentas imputables por bienes inmuebles.

Pasando a las condiciones de conducta laboral, aquí es donde la RG de Podemos destaca como la propuesta más incondicional,

puesto que no exige en principio ninguna, más allá de la mera inscripción como demandante de empleo (introducida en 2019), sin que ello lleve aparejada ninguna obligación adicional. En este sentido, se trata, sin duda, de la propuesta que más se acerca a la filosofía de una renta básica incondicional, en la línea de algunas experiencias piloto que se vienen realizando en diferentes países durante los últimos años. Por el contrario, tanto el IMV como la PIM exigen, para acceder a la prestación, haber agotado períodos de desempleo previos y compromisos de realización de actividades formativas y/o de inserción y activación laboral. La condicionalidad más fuerte en este sentido es, sin duda, la del CS de Ciudadanos, puesto que para acceder a él, debe tenerse un empleo.

De las cuatro propuestas, dos admiten la compatibilidad de la prestación con los ingresos por trabajo, y otras dos no. Como se indicaba, el CS de Ciudadanos no solo la admite, sino que exige disponer de tales ingresos. La RG de Podemos iba acompañada, como se dijo, de una RC compatible con salarios de hasta 900 euros mensuales (con un mínimo de 250 euros para evitar fomentar los *mini jobs*). En 2019, el partido ha fijado este límite en 1.200 euros, con un mínimo de 100 euros, y se especifica que se compatibilizará el 35 por ciento de esos ingresos con la prestación que corresponda al hogar, de forma que se establezca un incentivo laboral en bajos tramos de renta, se elimine la trampa de la pobreza y se pueda reducir la pobreza laboral (objetivos que también aduce el CS, aunque oriente el grueso del gasto a tramos de renta superiores). En contraste, ni el PIM ni el IMV admiten esta compatibilidad, reflejando una filosofía diferente sobre el papel que pueden y deben jugar las prestaciones sociales en relación con el mercado de trabajo: si hay salario, no hay prestación, y viceversa. No se establecen medidas de reducción de la trampa de la pobreza, ni incentivos laborales más allá de las propias actividades de inserción, que son obligatorias para los beneficiarios. La única excepción es la previsión que hace la PIM de legislar en el futuro para admitir la compatibilidad con salarios durante un máximo de tres meses y únicamente para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Parece obvio que bajo este rechazo a la compatibilidad late la idea de que no debería haber salarios por debajo del SMI, una pretensión cada vez más difícil de hacer realidad debido a nuevas formas

de trabajo temporal, estacional o precario, en general.

El cuadro 3 incluye información que permite la comparación de otros rasgos de las propuestas no expuestos aquí, en la mayoría de los cuales existe una notable coincidencia. Por ejemplo, todas las propuestas establecen un derecho subjetivo a las prestaciones, no dependiente de decisión administrativa discrecional ni sujeto a disponibilidad presupuestaria; en el caso de la Proposición de Ley de Podemos en 2019, incluso se establece una interesante innovación, por la cual, una vez calculada la prestación que corresponde al hogar, esta se convierte en un derecho individual dividiéndose entre los adultos computables del mismo. Ninguna de las propuestas exige explícitamente un período previo de insuficiencia de ingresos para poder solicitar la prestación correspondiente. Todas ellas establecen una duración prácticamente indefinida (aunque puedan exigirse renovaciones anuales) mientras persista el cumplimiento de los requisitos. En este sentido, y aunque ninguna de las propuestas se haya materializado hasta la fecha, algunas reformas recientes de los programas de RMI de algunas comunidades autónomas sí que han introducido diversas modificaciones en esta dirección (Noguera, 2018b).

4. CONCLUSIONES

El ciclo electoral 2015-2019 contempló una inusitada importancia de las propuestas de garantía de rentas en los programas y discursos de los principales partidos políticos, así como también de los sindicatos. Los efectos sociales de la crisis económica situaron en el centro de la agenda política unas reformas largo tiempo aplazadas en el sistema de protección social, y que solo las comunidades autónomas, con sus programas de rentas mínimas, habían emprendido desde los años noventa del pasado siglo, de forma precaria, insuficiente y fragmentada (con la excepción del País Vasco).

Sin embargo, esta efusión de propuestas en el debate público no se ha visto acompañada de la adopción de medidas políticas efectivas durante este período, por varias razones. En primer lugar, el partido que ha ocupado el poder durante casi todo este período, el Partido

Popular, se ha mostrado refractario a dichas propuestas de reforma, limitándose a incluir en sus programas la necesidad de armonización de las políticas autonómicas. En segundo lugar, la situación de bloqueo político y la competencia electoral en un sistema de partidos mucho más fragmentado tanto en el segmento de la derecha como de la izquierda ha dificultado enormemente la consecución de pactos y acuerdos legislativos al respecto. En tercer lugar, el escenario de crisis fiscal y austeridad del gasto público ha entorpecido notablemente cualquier pretensión en este sentido.

A pesar de ello, y tras examinar las principales propuestas que se han lanzado al debate público durante estos años, se aprecia claramente la existencia de un margen para un gran acuerdo en materia de ampliación de la garantía de rentas en España: se daban ciertas complementariedades y coincidencias entre las propuestas analizadas que se podrían haber traducido en propuestas legislativas con un amplio apoyo parlamentario, si hubiese existido voluntad política en ese sentido y/o un clima de debate más sosegado y apegado a la letra de los programas y su discusión técnica. La necesidad de un mayor gasto público en garantía de rentas orientado a los tramos de ingresos más bajos, así como de una mayor generosidad y cobertura nacional de los programas de garantía de mínimos, parecían suscribirla tanto los sindicatos como el PSOE, Podemos y Ciudadanos, más allá de las diferencias (abiertas a una potencial negociación) en las cuantías y el diseño concreto de las prestaciones. La urgencia de aumentar, por una u otra vía, las prestaciones monetarias por hijos a cargo, especialmente en los hogares con menores que están en situación de pobreza, también parece bastante compartida y susceptible de generar un amplio consenso (y, de hecho, el partido que más ha retrocedido respecto de su propuesta inicial, Ciudadanos, no lo ha hecho en este terreno, al menos programáticamente). Aunque las perspectivas de un acuerdo amplio al respecto parecen alejarse en los últimos años, el debate parlamentario sobre la propuesta sindical y la previsible presentación de iniciativas legislativas por parte de partidos como Podemos pueden reavivar la centralidad de la cuestión durante la presente legislatura.

Quizá solo dos cuestiones plantean divergencias importantes entre las propuestas analizadas, dibujando dos ejes que previsiblemente

estructuren los futuros debates. En primer lugar, la compatibilidad de las prestaciones con los ingresos por trabajo, defendida con diversos matices por Podemos y Ciudadanos, choca con la oposición del PSOE y los sindicatos. Incluso entre las propuestas de los partidos favorables a dicha compatibilidad existe tensión sobre en qué grado debe orientarse más el gasto hacia el complemento salarial, alcanzando a las rentas medias, o debe focalizarse en los hogares sin ingresos, aun preservando sus incentivos laborales. Esta tensión, paradójicamente, dibuja también una potencial complementariedad entre las propuestas, pues mientras unas cubrirían a los hogares más excluidos del mercado de trabajo, las otras incluirían también a los que sufren el riesgo creciente de la pobreza laboral. Que las futuras soluciones deban pasar por alcanzar un equilibrio en este sentido es algo que muchos países de la UE han aceptado hace tiempo.

El segundo eje de discrepancia tiene que ver con la condicionalidad o incondicionalidad laboral asociada a la percepción de las prestaciones. Por un lado, los obstáculos pragmáticos a una mayor incondicionalidad, como la planteada por las propuestas de Podemos, pueden verse debilitados por los resultados de algunos programas piloto que, como los de Finlandia o Barcelona, sugieren que los efectos sobre los incentivos laborales pueden ser escasos o incluso positivos para algunos colectivos. Por otro lado, los obstáculos ideológicos, mantenidos aún por el PSOE, los sindicatos y Ciudadanos, son más difíciles de superar, pues existe una extendida percepción (no siempre claramente sustentada por la evidencia empírica) de que la ciudadanía no apoyará una renta garantizada que no exija medidas de activación laboral a sus beneficiarios, independientemente de la efectividad de estas.

El hecho es que, como se apuntó, en muchas comunidades autónomas se están poniendo en marcha reformas de los programas tradicionales de RMI que aumentan tanto la generosidad como la incondicionalidad de dichas prestaciones, al tiempo que se introducen interesantes innovaciones en su diseño y gestión (Noguera, 2018b). En casos como el catalán, incluso se han aprobado dichas reformas con el voto favorable unánime de todos los partidos del arco parlamentario. Esto supone, sin duda, una tendencia a contracorriente de

lo que ha sido la tónica habitual (con pocas excepciones) en España, pero también, en cierto modo, a nivel europeo, pues hoy día observamos más bien un giro hacia una mayor condicionalidad laboral y un recorte de la cobertura (como, por ejemplo, es el caso del universal *credit* británico). Es de esperar que los resultados de muchas de estas reformas (si su implementación no se frustra) ofrecerán en unos pocos años mucha información de calidad para responder algunas de las preguntas más perentorias respecto de la efectividad de los programas de activación asociados a las rentas mínimas y garantizadas. Queda un amplio camino por recorrer entre el horizonte de una renta básica universal, estudiado con simpatía por cada vez más partidos y organizaciones sociales, pero cuyas limitaciones financieras y políticas son evidentes, y la adopción de medidas ambiciosas y viables aquí y ahora para garantizar una mayor suficiencia de rentas a los hogares más castigados por la crisis.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA TRIBUTARIA (2016). *Estadística de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: 2015*.

AYALA, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.

AYALA, L. et al. (2018). *Informe sobre necesidades sociales en España. Bienestar económico y material*. Barcelona: Observatorio Social de "La Caixa".

AYALA, L. y RUIZ-HUERTA, J. (2018). *Tercer Informe sobre la Desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Proyecto PROGRESS*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

BARRAGUÉ, B. y MARTÍNEZ, C. (2016). La renta básica en la agenda de Podemos. ¿Cuestión de

viabilidad política o de viabilidad financiera? *Icade*, nº 99, pp. 159-83.

CANTÓ, O. y AYALA, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España*. Madrid: UNICEF Comité Español.

CC.OO. (2017). *Informe de presentación de la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. Características básicas, nivel de cobertura, costes y financiación*. Presentado en la Comisión Parlamentaria de Empleo y Seguridad Social, 19 de enero.

CES (2017). *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.

CIUDADANOS (2015). *El nuevo proyecto común para España. Programa electoral. Elecciones Generales 2015*.

— (2016). *Memoria económica. Programa de Ciudadanos. Elecciones Generales 2016*. Oficina económica.

— (2019). *Programa electoral. Elecciones Generales 2019*.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2016). *Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social*. Iniciativa legislativa popular presentada por UGT y CC.OO. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 9 de septiembre.

— (2018). *Proposición de Ley de garantía de suficiencia de ingresos de la población*. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Boletín Oficial de las Cortes Generales, 8 de marzo.

CREPALDI, C. (Coord.) (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. Bruselas: Parlamento Europeo.

DE WISPELAERE, J. y NOGUERA, J. A. (2012). On the Political Feasibility of the Basic Income Guarantee. En R. CAPUTO (Ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*. New York: Palgrave.

DOMÉNECH, R. (2017). Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal. *BBVA Research*, 20 de abril.

EUROSTAT (2018). *Living Conditions in Europe. 2018 Edition*, Bruselas: Comisión Europea.

FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

FLORES MARTOS, R. (Coord.) (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

GROOT, L. et al. (2018). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy & Society*, 18(2), pp. 277-287.

HERMIDA, P. y NOGUERA, J. A. (2013). La integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, 169, pp. 103-123.

LLANO ORTIZ, J. C. (2018). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2017)*. Madrid: EAPN España.

MARINESCU, I. (2018). No Strings Attached. The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs. *NBER Working Paper*, nº 24337, febrero.

MILLER, A. (2017). *A Basic Income Handbook*. Edimburgo: Luath Press.

NOGUERA, J. A. (2009). Renta básica, política de rentas e incentivos laborales. En H. GANZEBOOM et al., *Desigualdades en las sociedades contemporáneas*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.

— (2017). Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza. En M. KÖLLING y P. MARI-KLOSE (Eds.), *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

— (2018a). El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones. En F. CAMAS y G. UBASART (Eds.), *Manual del Estado de bienestar y políticas sociolaborales*. Barcelona: Huygens.

— (2018b). La nueva generación de rentas mínimas: ¿hacia una renta garantizada? *Agenda Pública*, 18 de abril.

— (2019a). The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain. *Social Policy & Society*, 18(2), pp. 289-299.

— (2019b). The Second-Best Road Ahead for Basic Income. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 40 (2), pp. 223-238.

OCDE (2017). Basic income as a policy option: can it add up? *Policy Brief on the Future of Work*. París: OECD Publishing, mayo.

PÉREZ ERANSUS, B. (2005). *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación Foessa.

PODEMOS (2015). *Queremos, Sabemos, Podemos. Un programa para cambiar nuestro país. Elecciones Generales 2015*.

— (2016). *Podemos 26J. Programa electoral. Elecciones Generales 2016*.

— (2019). *Programa de Podemos para un nuevo país. Elecciones Generales 2019*.

PSOE (2015a). *El cambio que une. Programa electoral. Elecciones Generales 2015*.

— (2015b). *Ingreso mínimo vital*. Nota de prensa. Oficina de prensa federal.

— (2016). *Un sí por el cambio. Programa electoral. Elecciones Generales 2016*.

— (2019). *Programa electoral. Elecciones Generales 2019*.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.) (2015). *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Spain*. Bruselas: Comisión Europea.

SANZO, L. (2018). "The Different Regional Models of Welfare in Spain", ponencia presentada en la *FISS 2018 Conference*, Sigüenza.

SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2018). *Características básicas de las prestaciones de garantía de ingresos en las Comunidades Autónomas. Estudio comparativo*. Donostia: Fundación Eguía Careaga.

— (2019). *Deducciones fiscales reembolsables: Revisión internacional*. Donostia: Fundación Eguía Careaga.

UNICEF-CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (CEET) (2015). *Escenarios alternativos de políticas de infancia en España*. Madrid: Fundación Tomillo.

VAN PARIJS, P. y Y. VANDERBORGHT (2017). *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. Harvard: Harvard University Press.

WIDERQUIST, K., NOGUERA, J. A, VANDERBORGHT, Y. y DE WISPELAERE, J. (Eds.) (2013). *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*. Oxford: Wiley-Blackwell.

ZALAKAÍN, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del país vasco. *Lan Harremanak*, 31, pp. 36-62.

Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa

MANUEL AGUILAR HENDRICKSON* Y ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA**

RESUMEN♦

En este artículo se revisa el desarrollo reciente de las políticas españolas de garantías de ingresos mínimos para la población activa, en concreto, las relacionadas con la protección asistencial del desempleo y con los programas de rentas mínimas de inserción. Se aporta así la información necesaria para valorar los cambios de naturaleza y función que han experimentado estas políticas desde la Gran Recesión. Ambas políticas dieron respuesta al crecimiento de las necesidades durante los primeros años, pero la prolongación de la crisis ha hecho visibles las limitaciones del sistema. Mientras que la protección asistencial al desempleo ha permanecido inalterada en sus fundamentos, las rentas mínimas, en los últimos años y de forma limitada y desigual, han incorporado instrumentos mejor adaptados a las nuevas condiciones de precariedad.

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados de bienestar de tradición bismarckiana o continental se han caracterizado

* Universidad de Barcelona (manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu).

** Universidad de Alcalá de Henares (ana.arriba@uah.es).

♦ Este artículo se basa en la siguiente publicación: Aguilar, M., Arriba, A. y Moreno, G. (2019). La garantía de ingresos mínimos. En FOESSA. *VIII Informe FOESSA*. [<http://bit.ly/2GzmMee>]. El trabajo de Ana Arriba se inscribe en el proyecto del Plan nacional I+D+i "Perspectiva comparada del Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas" (CSO2017-85486-P) [<http://www3.uah.es/pecotsasmineco/>].

por fundarse en sistemas de garantía de rentas estratificados en un nivel central contributivo y un nivel subsidiario de asistencia social. La lógica de estos sistemas para asegurar que la población disponga de un nivel suficiente de ingresos para subsistir dignamente se basa en varios elementos: a) la gran mayoría de la población activa y sus familias lo logrará por medio de un salario familiar suficiente, complementado por prestaciones familiares; b) las situaciones previsibles de pérdida del salario (por jubilación, invalidez, enfermedad o desempleo) quedarán cubiertas por un seguro contributivo; y c) para aquellas situaciones no cubiertas o insuficientemente protegidas, habrá que disponer de un nivel subsidiario de protección asistencial. Cuanto mejor funcione el mercado de trabajo y más amplia sea la cobertura del seguro, menor será el papel del nivel asistencial. En cualquier caso, este nivel asistencial suele ofrecer una protección inferior a la del nivel contributivo para evitar incentivos a la no cotización.

Los países del sur de Europa construyeron sus Estados de bienestar siguiendo el modelo bismarckiano, pero con algunos elementos propios (Ferrera, 1996) entre los que destacan el generoso nivel contributivo que se restringe a los *insiders* y la considerable desprotección de los sectores más alejados del mercado de trabajo formal. Ferrera (2005) señala entre los principales inhibidores del desarrollo de la protección asistencial el papel de la familia como amortiguador e integrador de recursos, la extensión

de la economía sumergida y la debilidad de la capacidad de gestión administrativa, en especial en las administraciones periféricas.

Esta interpretación debe ser matizada para el caso español. Por una parte, los sistemas de pensiones y de protección por desempleo contributivos fueron reformados ya en los años ochenta. En el caso de las pensiones, se estableció una prestación máxima que eliminó las situaciones, más visibles que numerosas, de “pensiones millonarias” que se han dado en los sistemas italiano, griego y portugués y que han servido para ilustrar la sobreprotección de los *insiders*. En el caso de la protección contributiva por desempleo, sucesivas reformas han limitado la intensidad y duración de la protección, al mismo tiempo que se desarrollaba un nivel asistencial. Así, España configuró en el periodo 1980–1995 un conjunto (más que un sistema) de mecanismos de garantía de ingresos de carácter asistencial para la población potencialmente activa. Sus dos componentes principales han sido el nivel asistencial de protección por desempleo (que incluye diversos subsidios como la renta activa de inserción y el subsidio agrario) y las rentas mínimas autonómicas.

Estos dos componentes del conjunto de mecanismos de garantía de ingresos parten de lugares distintos. El nivel asistencial de la protección por desempleo nace de los límites (en especial temporales) de la protección contributiva. En sus orígenes fue una prestación asistencial (es decir, requería insuficiencia de recursos) que prolongaba la protección de quienes agotaban las prestaciones contributivas. Con el tiempo, se ha extendido a varios grupos de desempleados identificados como “más necesitados” por edad, por la duración del desempleo o por tener cargas familiares, así como a nuevos grupos (excarcelados y víctimas de violencia de género, entre otros). Se trata de un dispositivo de protección asistencial (por tanto, dirigido a hogares de bajos ingresos) que nunca ha pretendido generalizar la protección, pero que sí se ha ido extendiendo desde el centro del mercado de trabajo hacia su periferia.

Por su parte, las rentas mínimas autonómicas nacieron de un proceso político complejo (Arriba, 2002; Natili, 2019). Aunque la diversidad de los programas autonómicos hace difícil cualquier generalización, sí puede decirse que son programas que construyen la protección asistencial desde la periferia al centro, al revés

que sucede con el desempleo asistencial. En un número significativo de casos, y sobre todo en su etapa inicial, las rentas mínimas se definen como dispositivos orientados hacia los excluidos sociales, no hacia los desempleados de bajos ingresos. Esta distinción entre desempleados y excluidos ha supuesto una importante fractura de la protección económica asistencial en España, que se superpone a la que separa servicios de empleo y servicios sociales y responsabilidades centrales y autonómicas.

Es importante subrayar que estos dos dispositivos no han sido concebidos de forma integrada. Con frecuencia son tratados como campos separados de las políticas sociales, de modo que son diseñados y gobernados de forma separada y, en ocasiones, contradictoria. Seguramente, el ejemplo más palmario de esas contradicciones se encuentra en el hecho de que, a pesar del carácter subsidiario último de las rentas mínimas (en tanto que asistencia social autonómica), estas prestaciones son consideradas como ingresos en el acceso y cálculo de la cuantía de los subsidios asistenciales por desempleo, invirtiendo en la práctica la cadena de subsidiariedad.

En este artículo presentamos algunos de los rasgos básicos de este conjunto de dispositivos de protección económica asistencial para la población potencialmente activa y analizamos su evolución en el período que va desde el inicio de la Gran Recesión hasta la actualidad. En primer lugar, presentamos una síntesis de la situación en 2007, antes de que estallara la crisis; a continuación, analizamos los principales cambios en la extensión de las prestaciones y las reformas abordadas. Finalmente, apuntamos algunas de las cuestiones que permanecen abiertas en la actualidad.

2. EL SISTEMA EN VÍSPERAS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008

La Gran Recesión alteró los equilibrios económicos y sociales en España tras un período relativamente prolongado de intenso crecimiento económico y del empleo. Entre 1995 y 2007 el número de ocupados pasó de 12,5 a 20,6 millones y la tasa de empleo de la población entre 15 y 64 años de edad, del 46,8 al 65,8

por ciento, es decir, un aumento de 19 puntos en 12 años, según los datos anuales de la *Encuesta de Población Activa (EPA)*. Una parte muy sustancial de ese aumento se debió al incremento de la participación de las mujeres en el empleo y a la incorporación de nueva población trabajadora de origen inmigrante. A pesar de este crecimiento espectacular del empleo, la tasa de desempleo (para el mismo tramo de edad) se situaba en 2007 en un 8,3 por ciento. Aunque este porcentaje había caído desde el 22,8 por ciento en 1995, todavía representaba una cifra elevada en comparación con las registradas en otros países del entorno en momentos de bonanza económica semejantes.

2.1. Subsidios de desempleo

El nivel asistencial nació para proteger a personas en desempleo que hubiesen agotado las prestaciones contributivas, careciesen de ingresos y tuviesen cargas familiares. A partir de ahí se fueron añadiendo diferentes grupos de personas en desempleo en torno a cuatro ejes: el agotamiento de prestaciones con indicadores de necesidad, la protección reforzada de las personas con edades cercanas a la jubilación, la reincorporación al mercado de trabajo de algunos colectivos (procedentes de la emigración, la invalidez o la prisión) y la protección de personas con cotización insuficiente para percibir prestaciones contributivas.

En el año 2000, la creación de la Renta Activa de Inserción (RAI) incorporó al sistema una ayuda económica de acceso asistencial que formalmente no era un subsidio y que estaba destinada a trabajadores desempleados de larga duración que adquirieran el compromiso de participar en actividades favorecedoras de su inserción laboral. Introdujo, por tanto, una orientación activadora en la protección del desempleo.

Los diferentes subsidios que componían este nivel compartían una cuantía única básica, fijada en el límite de ingresos del 75 por ciento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), aunque con duración y requisitos específicos diversos (resumidos en los cuadros 1 y 2 del anexo). La referencia al SMI para el establecimiento de la cuantía se sustituyó desde 2004 por la del Indi-

cador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), lo que supuso, dado el limitado crecimiento de este indicador, una pérdida progresiva de intensidad protectora.

2.2. Rentas mínimas de las comunidades autónomas

Entre 1989 y 1995 las comunidades autónomas pusieron en marcha esquemas autonómicos de rentas mínimas que combinaban prestaciones de mínimos con acciones para la integración social, prioritariamente laboral, dirigidas a personas y hogares en situación de pobreza y exclusión social. Ubicados mayoritariamente en el área de acción de los servicios sociales, estos esquemas ofrecen una protección diferencial basada en una cuantía básica complementada en función del tamaño de la unidad de convivencia.

Hasta 2008, los itinerarios que los programas de rentas mínimas habían seguido eran heterogéneos: mientras en unas comunidades habían permanecido inalterados, en otras se habían reformado para mejorar y garantizar su calidad protectora (por ejemplo, en Navarra, País Vasco, Madrid o Asturias). Impulsados por su reconocimiento en una nueva generación de estatutos de autonomía y leyes autonómicas de servicios sociales, desde 2005 algunos gobiernos autonómicos habían emprendido la renovación de sus rentas mínimas con una orientación garantista.

Las rentas mínimas autonómicas ofrecían al inicio de la Gran Recesión niveles significativamente diferentes de protección a individuos y hogares con niveles similares de necesidad. La diversidad de los programas era notable en cuanto a los requisitos de acceso (edad, residencia o características del hogar) y las condiciones (renovación, compromisos de actividad, disponibilidad para el trabajo o escolarización de menores). En no pocos casos la garantía de la prestación desaparecía en una instrumentación de la política que concedía amplios márgenes de discrecionalidad a los gestores de las rentas mínimas. Su nivel de adecuación protectora, a excepción de Navarra y el País Vasco, resultaba bajo en comparación con los estándares europeos (Arriba, 2014; Ayala *et al.*, 2016; Sanzo, 2013; Zalakain, 2014).

Al comienzo de la crisis, el análisis conjunto de estos mecanismos de garantía de ingresos mostraba un sistema poco articulado, con escasa capacidad para la reducción de la pobreza en comparación con otros instrumentos (pensiones y prestaciones contributivas por desempleo), cuyo impacto sí era relevante (Ayala y Laparra, 2009). El sistema de garantía de mínimos se asentaba sobre dos lógicas distintas (desempleados y personas en situación de pobreza y exclusión), dejando importantes huecos y zonas grises de población con protección insuficiente e inadecuada como, por ejemplo, las personas con discapacidad. Además, los vínculos para la transición entre esquemas eran inexistentes (Rodríguez-Cabrero *et al.*, 2015a y 2015b; Laparra y Pérez-Eransus, 2009).

8,2 al 26,1 por ciento, lo que supuso un incremento en el número de desempleados de 1,824 a 6,051 millones. Esta evolución sometió a una fuerte presión a los fragmentados y desiguales esquemas españoles de garantía de ingresos mínimos para la población activa. La imposición de políticas de consolidación fiscal o de austeridad centradas en el control del gasto limitaron, además, su capacidad de ofrecer un mínimo a los trabajadores y hogares que no contaban con ingresos suficientes.

3. LA PROTECCIÓN DE INGRESOS MÍNIMOS PARA LA POBLACIÓN ACTIVA DURANTE Y TRAS LA CRISIS

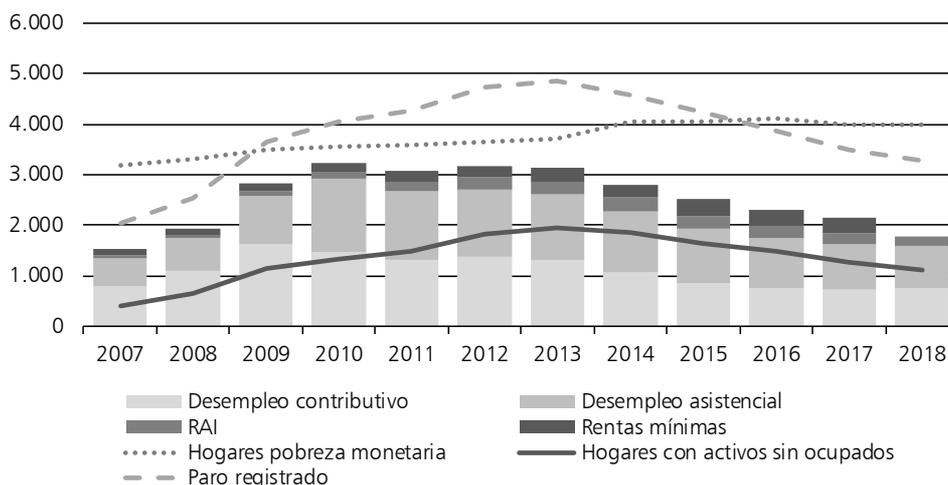
Según los datos anuales de la EPA, entre 2007 y 2014 la tasa del desempleo pasó del

3.1. El impacto de la crisis sobre la protección de ingresos mínimos

Desde el punto de vista de las magnitudes del sistema de prestaciones se pueden diferenciar varias etapas desde el comienzo de la crisis. Entre 2007 y 2010, el incremento del desempleo registrado se acompañó de un rápido aumento de las prestaciones por desempleo, especialmente las contributivas. Tras un largo

GRÁFICO 1

PERCEPTORES DE PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPEÑO Y DE RENTAS MÍNIMAS AUTÓNOMICAS (PERCEPTORES ACUMULADOS POR AÑO), PARO REGISTRADO Y HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA (2007-2018)



Nota: Datos sobre rentas mínimas correspondientes a 2018 no disponibles.

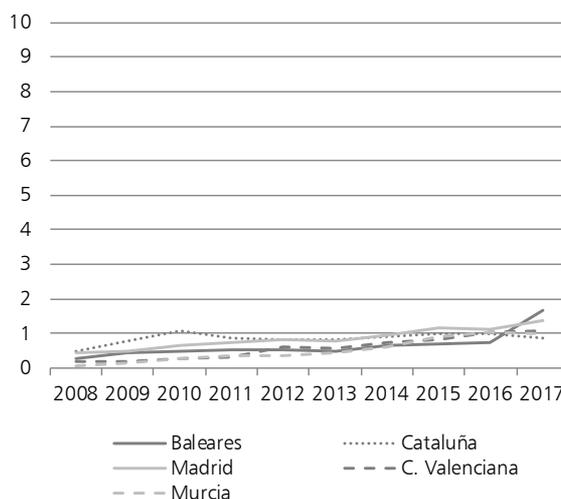
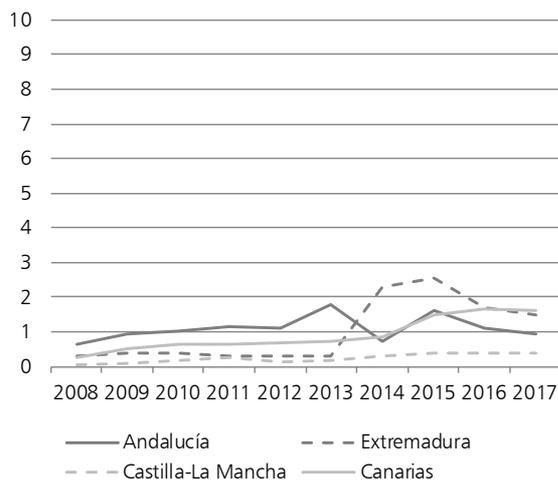
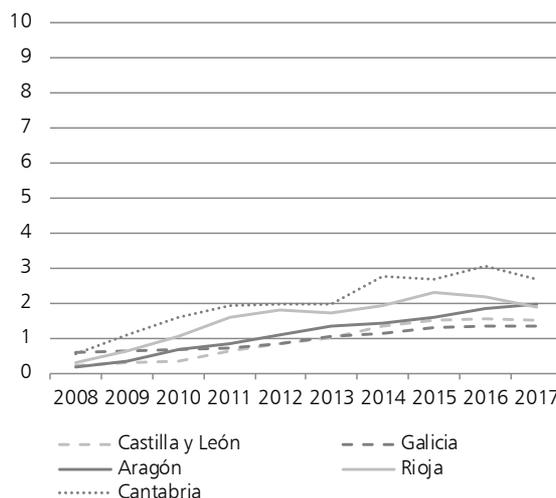
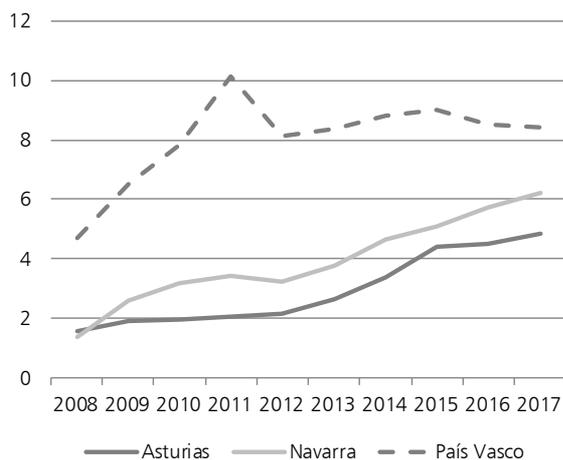
Fuentes: Servicio Público de Empleo Estatal, Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social), Encuesta de Población Activa, Encuesta Continua de Hogares y Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

período de altos niveles de empleo, las personas que se quedaron sin su puesto de trabajo accedieron de forma bastante amplia a las prestaciones contributivas. A partir de 2009 la protección contributiva empezó a agotarse para muchos desempleados, lo que se tradujo en un estancamiento de las prestaciones contributivas y un aumento de las asistenciales, incluida la RAI. La

tasa de cobertura más alta de las prestaciones del sistema de desempleo se alcanzó a comienzos de 2010, cuando alrededor del 80 por ciento de los desempleados registrados recibían alguna de las prestaciones de desempleo. También creció el volumen de hogares que percibían prestaciones de las rentas mínimas autonómicas (gráfico 1), que pasaron de 103.071 en 2007 a

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICA SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (2008-2017)



Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

192.633 en 2010, aunque este crecimiento fue muy desigual entre comunidades.

Aunque a partir de 2010 el paro registrado siguió aumentando, el número de prestaciones de desempleo se estancó o descendió con algunas oscilaciones (gráfico 1), por lo que disminuyó también la cobertura de las prestaciones de desempleo sobre el paro registrado y el de las prestaciones contributivas sobre el conjunto de las prestaciones (Aguilar, Arriba y Moreno, 2019).

A partir de 2013 disminuyeron tanto el desempleo registrado como el volumen de prestaciones de desempleo, por lo que los niveles de cobertura se mantuvieron en niveles inferiores a los verificados al comienzo de la crisis (en 2018 la tasa media de cobertura alcanzaba el 58,2 por ciento de los desempleados registrados). La protección de tipo asistencial pasó entonces a tener un papel protagonista en la protección por desempleo: las prestaciones asistenciales alcanzaron en 2016 el 60,8 por ciento del total de prestaciones, incluyendo la RAI, que suponía el 16,8 por ciento del total.

Por otra parte, el número de hogares perceptores de rentas mínimas autonómicas aumentó de forma constante hasta 2015 (con la excepción de 2012). A pesar de su disminución posterior, en 2017 el número de titulares (313.194) triplicaba al registrado en 2007. En conjunto, pasaron de representar el 0,64 por ciento de los hogares en 2007 al 1,7 por ciento en 2017. Es importante señalar que, si bien la cobertura tanto sobre la población en su conjunto como sobre la pobreza relativa de cada territorio es muy superior en tres comunidades (País Vasco, Navarra y Asturias), el crecimiento relativo en el resto de comunidades ha sido importante. Si en 2008 esas tres comunidades representaban un 43,3 por ciento del total de rentas mínimas, en 2017 su peso había caído al 36,5 por ciento (Aguilar, Arriba y Moreno, 2019).

Como se desprende de la información recogida en el gráfico 2, el crecimiento de las rentas mínimas no ha alterado las amplias diferencias en cobertura existentes de partida entre las comunidades (véase también el cuadro 2 del anexo). Las comunidades que han incrementado en mayor medida su cobertura entre 2007 y 2017 son las que ya en 2007 contaban con la

cobertura poblacional más elevada (País Vasco, Asturias y Navarra). En ese periodo, Navarra ha incorporado a la cobertura a un 5,2 por ciento de sus hogares, el País Vasco a un 4,1 por ciento y Asturias a un 3,3 por ciento. Se observa que, aun con niveles de cobertura bajos, varias comunidades muestran aumentos en el periodo 2008–17, como Aragón, la Comunidad Valenciana, Castilla y León o Baleares. Los incrementos más modestos se produjeron en Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña.

Tampoco se altera la escasa relación que existe desde la implantación de estos programas entre la incidencia de la pobreza y la extensión de las rentas mínimas en las comunidades autónomas. Las dos comunidades con los porcentajes de hogares en riesgo de pobreza monetaria más bajos (País Vasco y Navarra) cuentan con las coberturas más elevadas (87 por ciento y 75 por ciento, respectivamente), seguidas a distancia por Asturias (38,6 por ciento), mientras que la mayoría se sitúa por debajo del 10 por ciento.

Visto en conjunto, el volumen de prestaciones de garantía de mínimos creció durante los primeros años de la crisis, respondiendo en buena medida al aumento de la demanda impulsada por el incremento del desempleo y del número de hogares sin ingresos. A partir de 2012, este crecimiento se frenó, desenganchándose de la evolución de las necesidades crecientes, lo que cabe atribuir a las medidas introducidas para el control de costes en las prestaciones de desempleo y en las rentas mínimas autonómicas. A partir de 2014 descendieron tanto el desempleo registrado como el volumen de prestaciones de desempleo y, en mucha menor medida, el de las rentas mínimas autonómicas.

La larga duración de los episodios de desempleo en los que se han agotado las prestaciones junto con el incremento de la contratación de corta duración que impide la acumulación de suficiente tiempo de contribución contribuyen a explicar la decreciente cobertura del conjunto de la protección del desempleo y el aumento progresivo del protagonismo de las prestaciones asistenciales. El agotamiento de las prestaciones y la incapacidad de acceder a ellas han aumentado la presión sobre las rentas mínimas.

3.2. Reajuste continuo de la protección de ingresos mínimos

Más allá de las transformaciones del mercado de trabajo (de la evolución del desempleo, de su duración o de la baja calidad de muchos de los nuevos empleos creados durante la recuperación), las transformaciones en el escenario de ingresos mínimos para la población activa se derivan también de cambios en las políticas de protección.

3.2.1. 2008- 2010: Flexibilidad protectora para frenar el primer impacto de la crisis

Desde los primeros años de la crisis, al mismo tiempo que aumentaba el número de prestaciones de desempleo, se desarrollaron medidas destinadas a reforzar los apoyos para los trabajadores desempleados, con la pretensión de introducir flexibilidad interna y ampliar los mecanismos de protección social. Ya en 2009 se preveía que, dada la prolongación del desempleo, los trabajadores más afectados por la crisis agotarían sus prestaciones.

Entre las opciones que se estudiaron se encontraban la flexibilización y prolongación de los subsidios, la transformación de la RAI en una especie de renta mínima estatal, el apoyo desde el Gobierno central a las rentas mínimas autonómicas (Ayala y Laparra, 2009) o la creación de programas temporales que no comprometieran más allá del período de recesión y elevado desempleo. Esta última fórmula fue la adoptada por el gobierno. En agosto de 2009 se puso en marcha el nuevo Programa Temporal de Protección para la Inserción (PRODI)¹, una ampliación asistencial de carácter extraordinario y orientada a la activación. Se destinaba a quienes habían agotado la prestación o el subsidio, careciesen de rentas en el hogar y se comprometiesen a participar en un itinerario. Siguiendo el modelo de la RAI, la duración de la prestación (80 por ciento del IPREM) se estableció en seis meses no prorrogables, se podía percibir en una única ocasión, estaba condicionada

¹ Real Decreto Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

a la inscripción como demandante de empleo y a la suscripción de un compromiso de actividad, y ofrecía apoyo formativo para el proceso de inserción al empleo. La percepción del PRODI era incompatible con el cobro de ayudas sociales de otras administraciones públicas, incluidas las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Con modificaciones, este programa fue prorrogado hasta el mes de febrero de 2011. El PRODI supuso la inauguración de un modelo de política al que se ha recurrido reiteradamente desde entonces: una prestación de carácter extraordinario inscrita en un programa de carácter temporal que extiende parcialmente y de forma excepcional la cobertura asistencial del paro, sin modificar ni comprometer el sistema de protección del desempleo.

Las rentas mínimas autonómicas desarrollaron también, aunque de forma limitada, su carácter amortiguador de los efectos de la recesión, como muestra su crecimiento durante los tres primeros años de la crisis económica.

De todas formas, la crisis atravesó de lleno el proceso de reforma de los esquemas de rentas mínimas que algunos gobiernos autonómicos habían emprendido desde 2005. Impulsadas por la reforma de estatutos de autonomía o de leyes de servicios sociales, las renovaciones de tales esquemas pretendían precisamente elevar el estatus de estas prestaciones definiéndolas como derechos sociales o dotándolas de un carácter de garantía condicionada únicamente a la insuficiencia de ingresos. Así, aunque en 2007 Canarias, Cantabria, Murcia y Valencia habían aprobado ya leyes renovadas y ambiciosas, la crisis afectó a sus desarrollos reglamentarios o a la necesaria consecución de recursos. En otras comunidades, el proceso de reforma finalizó cuando los efectos de la crisis eran ostensibles (Castilla y León y Extremadura).

En este escenario, hay que destacar dos procesos autonómicos de reforma. El primero de ellos es la renovación del programa vasco en 2008 que incluyó medidas pioneras que, como en otras ocasiones han sido referencia en reformas posteriores de programas de rentas mínimas autonómicos. La Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social reorganizó la garantía de mínimos sobre el concepto de doble derecho a medios económicos y a apoyos personalizados, e introdujo una prestación complementaria de vivienda

de cuantía considerable. La garantía de ingresos adoptó dos modalidades: una renta básica para la inclusión social y una renta complementaria de ingresos del trabajo². El segundo es la reforma de Castilla y León de 2010 que introdujo transformaciones significativas que ampliaron de forma efectiva la calidad protectora del esquema en este contexto de crisis³.

3.2.2. 2011-2014: Restricción y control del gasto

A partir de 2010 el control del gasto público se convirtió en el eje sobre el giraron las reformas introducidas en la política social española. En el caso de los mecanismos de garantía de mínimos para población activa, las reformas contribuyeron a frenar su crecimiento, al mismo tiempo que las necesidades crecían (gráfico 1).

En 2011, el Programa de Recualificación Profesional PREPARA sustituía y reorientaba la actuación del PRODI⁴. Este cambio no abandonaba, sin embargo, el modelo de programa temporal y renovable de acceso asistencial a un itinerario personalizado de inserción laboral, acompañado por una ayuda económica de seis meses y sujeto a la obligación de participar en las acciones de búsqueda y apoyo al empleo. PREPARA era incompatible con haber participado en el PRODI o la RAI o con haber percibido prestaciones de renta o subsidio agrarios. Sí era compatible, en cambio, con las rentas mínimas autonómicas, que pasaron a ser computables en la prueba de ingresos, de modo que la ayuda de PREPARA podía completarlas (hasta el 75 por ciento del SMI), invirtiendo la lógica subsidiaria de la protección de garantía de mínimos.

Un segundo giro en la protección social, impulsado desde el nuevo gobierno del Partido Popular en 2012, introdujo reformas restrictivas a través de sucesivos paquetes de ajustes orientados a garantizar la estabilidad presupuestaria

² Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Comunidad Autónoma del País Vasco).

³ Ley 7/2010 de 30 de agosto por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.

⁴ Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

y el fomento de la competitividad. En el caso de la protección por desempleo, las nuevas medidas eliminaron o recortaron los subsidios de desempleo (desaparición del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan la prestación, retraso del subsidio de mayores de 52 a mayores de 55), constriñeron las condiciones de acceso (refuerzo del papel del patrimonio en el acceso al subsidio), aumentaron las obligaciones y endurecieron las sanciones y pruebas (por ejemplo, suspensión de la prestación por falta de documentación requerida ante indicios de fraude y aumento de los requisitos de acreditación de búsqueda de empleo)⁵.

Nuevos paquetes fueron ampliando y generalizando este tipo de medidas (restricciones de salidas al extranjero, adaptación del régimen de infracciones y sanciones, obligación de mantenimiento de la demanda de empleo, pruebas de rentas más exigentes) a los distintos subsidios de desempleo⁶. Así sucedió también con los programas RAI (mayor vinculación al agotamiento de prestaciones, a la búsqueda activa de empleo y a la aceptación de ofertas de empleo y formación o control de las salidas al extranjero) y PREPARA (en agosto de 2012 se establecieron nuevas limitaciones al acceso dando prioridad a desempleados de larga duración y/o con cargas familiares).

El control del gasto en los subsidios de desempleo se basó en el estrechamiento del acceso, la focalización en ciertos colectivos y el endurecimiento de las condiciones de las prestaciones. Las reformas se explicaron en virtud de la búsqueda de una mayor eficacia de la protección del desempleo, que se traducía en la combinación de la protección de los ciudadanos más necesitados y la mejora de los mecanismos de inserción en el empleo. En este sentido, se reforzó también el control de los comportamientos y las conductas de los desempleados, con el fin de evitar potenciales fuentes de fraude⁷.

Al mismo tiempo, el Gobierno del Partido Popular dio continuidad a la vía de protec-

⁵ Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

⁶ Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo y Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

⁷ Real Decreto Ley 5/2013.

ción extraordinaria, estableciendo una prórroga automática del programa PREPARA, muy limitada debido a las restricciones de acceso, y vinculándola a la tasa de desempleo EPA. La incorporación en enero de 2015 del nuevo Programa de Activación para el Empleo (PAE) puso de manifiesto la vigencia de este modelo controlable de ampliación de la cobertura protectora⁸. El PAE establecía requisitos exigentes y complejos de acceso (desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que no hubiesen recibido ningún tipo de prestación en los últimos seis meses, hubiesen estado registrados como desempleados al menos 360 días en los 18 meses anteriores, acreditasen una búsqueda activa de empleo previa y firmasen un compromiso de participación). Además, daba acceso a un tutor individual y a una ayuda de seis meses compatible (con cuantía descontable) con la percepción de un salario.

El espacio de las rentas mínimas de las autonomías entró también en un proceso marcado, por un lado, por la presión de las políticas de consolidación fiscal y control del gasto y por otro, por el aumento de la demanda derivada del incremento del paro y el posterior agotamiento de las prestaciones y subsidios de desempleo. En este contexto, resultó complicado dar continuidad a la relativa flexibilidad que las rentas mínimas habían mostrado en los primeros años de crisis (Bergantiños *et al.*, 2017; Fernández, 2013). A pesar de ello y aunque con altibajos y desigualdades, el volumen total de titulares continuó creciendo.

A lo largo de la recesión, la mayor parte de los gobiernos autonómicos alteraron la regulación de las rentas mínimas de forma directa en su normativa (País Vasco y Navarra), a través de paquetes de medidas de sostenibilidad financiera (Cataluña y Cantabria) o en legislación de acompañamiento presupuestario (Madrid y Asturias). En todo caso, salvo en Extremadura, estos cambios no implicaron la reforma total del esquema protector. Se trataba, más bien, de estrategias heterogéneas para limitar el acceso a las prestaciones, endureciendo los requisitos de acceso, como los relativos a la residencia, las formas de contabilización de la carencia de recursos o la inscripción como desempleados (País Vasco, Cataluña, Cantabria, Madrid, Navarra o La Rioja), realizando ajustes de tipo administra-

⁸ Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

tivo en cuanto a los tiempos de resolución o la agilidad administrativa y documental, recortando las cuantías de las prestaciones (País Vasco, Cataluña, Navarra y La Rioja) o endureciendo las sanciones o el control del fraude (Cataluña, Cantabria y Madrid). Observadas conjuntamente, estas reformas introdujeron también nuevas formulaciones de los requisitos, condiciones o compromisos de los perceptores de rentas mínimas (firmas de acuerdos de inserción, requisitos de escolarización, no mendicidad, inscripción en los registros de desempleo o aceptación de ofertas de empleo) que no se habían detallado ni problematizado en las dos décadas anteriores.

De todos modos, algunas de las reformas sí afectaron a ejes importantes de la identidad de estos esquemas. Así, mientras unas regiones reforzaban su orientación hacia la inclusión activa, como el País Vasco, otras, como Cataluña o Navarra, definían a los colectivos más excluidos como su auténtico foco de intervención. Se introdujeron ligeras innovaciones, como la diferenciación de itinerarios con niveles de exigencia distintos en función de la valoración de la empleabilidad (Navarra y Galicia) o pequeñas formas de compatibilidad de la prestación con ingresos salariales y exenciones de alcance limitado del cómputo de ingresos por trabajo (Castilla y León y Galicia). En el País Vasco se trasladó la gestión de las rentas mínimas a los servicios de empleo.

3.2.3 2015: El debate público estatal sobre las rentas mínimas autonómicas

En 2015, cuando los indicadores económicos empezaban a mostrar signos de recuperación, las políticas de garantía de mínimos comenzaron a ser objeto de atención pública. Esto supuso una novedad, en especial para las políticas de rentas mínimas autonómicas que, salvo excepciones puntuales, habían tenido un escaso protagonismo en el debate político estatal. En esta discusión sobre las reformas participaron organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, responsables de la política pública, sindicatos y expertos, sucediéndose iniciativas diversas orientadas a evaluar y mejorar la situación actual.

Por ejemplo, en mayo de 2015 los sindicatos UGT y CC.OO. presentaron una Iniciativa

Legislativa Popular (ILP) en el Parlamento para el debate y la aprobación de una Prestación de Ingresos Mínimos o Renta Mínima Garantizada para todo el Estado vinculada a la Seguridad Social y financiada a través de Presupuestos Generales⁹. También algunas entidades del Tercer Sector de Acción Social publicaron distintos trabajos con valoraciones y propuestas de reforma de las políticas de garantía de ingresos mínimos: en diciembre de 2014, en el marco de una investigación sobre el conjunto europeo, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) España publicó el Informe de la Red Europea de Rentas Mínimas (EMIN) sobre estas prestaciones en España (Malgesini, 2014) y la Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA) elaboró un informe de estudios y propuestas sobre vías de mejora de la garantía de rentas en España (Fernández, 2015). A todo ello hay que añadir que, en el marco del Semestre Europeo, la Comisión y el Consejo Europeos han incidido repetidamente en la necesidad de reforzar los esquemas españoles de protección de ingresos mínimos¹⁰. Entre 2015 y 2016, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) impulsó la revisión del sistema de garantía de ingresos mínimos, a cargo de un equipo de expertos universitarios y cofinanciado por el Proyecto PROGRESS de la Unión Europea (Ayala *et al.*, 2016).

Por último, la garantía de ingresos mínimos cobró cierto protagonismo en las distintas convocatorias electorales de 2015. Tras las elecciones autonómicas celebradas ese año, la reforma de los programas de rentas mínimas se convirtió en un signo de la centralidad de las políticas sociales en los nuevos gobiernos autonómicos. De todas formas, lo que se puede considerar más novedoso es la aparición de la idea de implementación adicional de algún tipo de garantía de ingreso mínimo para todo el territorio español en la campaña electoral de diciembre de 2015. Eso sí, las propuestas de los partidos políticos diferían en cuanto al instrumento a

⁹ La tramitación de esta iniciativa no ha finalizado aún. La ILP fue debatida en la Comisión de Empleo y Seguridad Social en otoño de 2017, pero no ha habido iniciativas parlamentarias posteriores. Como consecuencia del debate en esta comisión parlamentaria, en marzo de 2018 el Gobierno encargó a la AIREF la realización de un informe sobre la eficacia, el coste fiscal y los posibles efectos de la propuesta y de los programas de garantía de ingresos mínimos. Los resultados de este trabajo, muy centrado en las rentas mínimas, se han publicado en junio de 2019.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/archive-european-semester-documents-spain_en

emplear: desde algún tipo de crédito fiscal o complemento salarial para trabajadores con ingresos insuficientes (Ciudadanos o Podemos), a la introducción de una prestación de cuantía fija (PSOE e IU), pasando por la ampliación de la prestación por hijo a cargo (PSOE), una garantía diferencial de ingresos (Podemos), un programa de trabajo garantizado (IU) o una renta básica universal (inicialmente Podemos). Además los acuerdos de gobierno derivados de las posteriores negociaciones entre partidos políticos incluyeron medidas de garantía de mínimos.

Durante la legislatura posterior, estos compromisos no se han llegado a materializar, pero la política de garantía de mínimos ha vuelto a aparecer en los programas de los partidos políticos en las elecciones generales de 2019. En ellas, los partidos políticos han mantenido propuestas programáticas diferentes siguiendo líneas similares a las de 2015. Sin embargo, varios partidos políticos (Ciudadanos, PSOE y Podemos) han coincidido en subrayar la importancia de la protección infantil.

Más allá de este debate, en julio de 2017 quedó bloqueada la vía que desde el comienzo de la crisis había ampliado de forma parcial y extraordinaria la cobertura asistencial de desempleo a través de programas temporales de activación para el empleo. Las sentencias del Tribunal Constitucional de julio y diciembre de 2017 consideraron que los programas PREPARA y PAE no eran prestaciones por desempleo en sentido estricto, sino políticas activas¹¹. Esta naturaleza, que había permitido su cofinanciación por la Unión Europea, las ubica entre las competencias autonómicas. Por ello, en septiembre de 2017, la Comisión Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordó una “encomienda” temporal de las comunidades al SEPE de la gestión del Programa PREPARA hasta el 30 de abril de 2018, permitiendo una revisión y reorganización de estos programas (RAI, PREPARA y PAE) que tuviese en cuenta la distribución de competencias¹². El gobierno del Partido Popular propuso un sustituto, la Renta Complementaria de Desempleo, que integrase los tres programas especiales de protección de

¹¹ Tribunal Constitucional, Sentencias 100/2017 y 156/2017.

¹² Real Decreto Ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

desempleo, que fue rechazado por la mayoría de las comunidades autónomas y los sindicatos.

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 pusieron en marcha un nuevo subsidio de ampliación de la protección del desempleo, el Subsidio Extraordinario por Desempleo, SED, solicitable desde julio de 2018. El SED está destinado a desempleados de larga duración inscritos como demandantes de empleo (durante al menos un año de los últimos 18 meses) que hayan agotado otras prestaciones y que no hayan participado en el PAE. Al igual que para acceder al PAE, se exige la realización previa de actividades de búsqueda de empleo, pero no se permite la compatibilización con salarios. A finales de 2018 se prorrogó el SED debido a la ausencia de acuerdos alternativos y el gobierno del PSOE se comprometió a presentar una alternativa en cuatro meses. Los PGE de 2018 incluyeron modificaciones sobre la acreditación de la búsqueda de empleo e hicieron compatible el subsidio de desempleo con las rentas mínimas de inserción (que, en todo caso, continúan siendo computables en la prueba de carencia de renta y en la comprobación de responsabilidades familiares). Ya en marzo de 2019 se han revertido algunos de los recortes que durante el periodo 2011-2014 se habían aplicado a los subsidios de desempleo¹³.

Tras las elecciones autonómicas de 2015, la mayor parte de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia) iniciaron procesos de reforma de sus programas de rentas mínimas orientados a mejorar su eficacia y calidad protectoras. A pesar de que algunas comunidades no han cerrado todavía ese proceso de reformas, en otras (Baleares, Navarra, Cataluña o Valencia) se han implementado innovaciones significativas.

Prácticamente a través de todas las reformas emprendidas en este periodo los gobiernos autonómicos han buscado mejorar la garantía de acceso a la renta mínima a través de mecanismos diversos: nuevas denominaciones (derecho, garantía o básico), mecanismos de regulación fuertes (leyes en lugar de decretos), capacidad no limitada de ampliación presupuestaria, o acceso

¹³ Real Decreto Ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

a la prestación basado en requisitos objetivos (fundamentalmente la insuficiencia de rentas).

Una segunda línea de reformas ha consistido en la moderación, rebaja o eliminación de las condicionalidades de las prestaciones. En este periodo, algunas de las nuevas legislaciones autonómicas han definido la renta como un doble derecho o como dos derechos separados, a la renta y a los apoyos a la inserción; otras han establecido la carencia de rentas como la única condición para percibir la prestación (por ejemplo, Baleares y Navarra). Uno de los mecanismos más novedosos estriba en la definición de distintas cuantías de prestación económica en función de los compromisos de activación asumidos por los perceptores (tramos de ingresos no condicionados a realización de actividades, disponibilidad y compromiso para la participación en actividades o en el empleo) o de las categorías de perceptores. En esta línea se puede incluir también el cambio en los dispositivos administrativos de los programas que constituyen la separación de gestión de la renta y la intervención profesional para la inclusión y el traspaso de la gestión del programa a los servicios de empleo (por ejemplo, en el País Vasco o Cataluña).

Por último, la tercera línea de transformación de estos programas ha incidido en las formas de compatibilización de la prestación con otros ingresos tanto del empleo como de otras prestaciones. La complementariedad con los ingresos del trabajo va más allá del carácter diferencial de las rentas mínimas, pues se trata de rentas adicionales o reducciones parciales del cómputo de los ingresos del hogar que estimulen o eviten desincentivos (*make work pay*) a la participación laboral (desde hace tiempo funcionaban en el País Vasco, al que se han sumado Navarra y Valencia). Además, en algunas comunidades autónomas se ha introducido la posibilidad de complementar otras prestaciones como las pensiones no contributivas o las de viudedad a través de distintos mecanismos (por ejemplo, en el País Vasco y Navarra).

En cualquier caso, el impacto real de estas reformas es difícil de aislar y evaluar. Mientras en algunas comunidades se han producido aumentos significativos de perceptores y de gasto (por ejemplo, en Navarra), en otras, las reformas apenas parecen haber modificado la cobertura previa a la reforma (Cataluña). No disponemos de datos

para determinar en qué medida el crecimiento de estos esquemas se debe al proceso de implementación y a la gestión práctica de la nueva normativa o responde a otros factores, principalmente el impulso que los nuevos gobiernos autonómicos han querido dar a estos esquemas. Es preciso señalar que la cobertura aumentó considerablemente en algunas comunidades autónomas en las que no ha finalizado la correspondiente reforma del programa (Aragón) o antes de que la propia reforma se pusiese en marcha (Valencia).

4. CONCLUSIONES

El sistema de protección económica asistencial para la población potencialmente activa ha acusado el impacto de la Gran Recesión y de la situación social, en parte nueva, que ha dejado la crisis y la salida de esta. Mientras que el sistema de protección por desempleo tuvo una expansión y un impacto significativos en los primeros años de contracción de la economía, sus límites se hicieron evidentes ante la prolongación del desempleo. Esa dificultad no dio pie a un rediseño del sistema, que podría haber combinado una ampliación del desempleo asistencial con una mayor focalización, o incluso buscado formas de mayor integración entre desempleo asistencial y rentas mínimas autonómicas. Por el contrario, se optó por una ampliación muy selectiva, acotada y temporal, de efectividad limitada y que añadió mayor confusión al sistema. Su punto extremo desde el punto de vista formal fue la consideración por parte del Tribunal Constitucional de varias de estas medidas temporales como políticas activas y, por lo tanto, como una intromisión en las competencias autonómicas.

Si la limitada capacidad del sistema para paliar las consecuencias de la crisis ya ha sido señalada (Ayala *et al.*, 2016; Cantó, 2014), los debates y algunas de las reformas posteriores a 2015 marcan los límites del sistema para afrontar las formas de pobreza y precariedad que emergen o se profundizan en la actualidad. La disminución del tamaño de los hogares y la mayor incidencia del desempleo entre las personas principales de los hogares y sus parejas muestran la erosión del modelo de integración familiar de recursos que hacía razonablemente eficaz el modelo de protección asistencial en los años ochenta y noventa del siglo XX. Más aún, la extensión de formas de empleo parcia-

les (unas horas del día, unos días de la semana, algunas semanas del mes, algunos meses del año) provoca que cada vez más personas con ingresos muy bajos no puedan ser consideradas desempleadas, condición para el acceso al desempleo asistencial y a algunas rentas mínimas.

Puede parecer paradójico, pero la adaptación a las nuevas circunstancias (con todas sus limitaciones) ha avanzado más en las rentas mínimas autonómicas; la paradoja surge de constatar que algunos de los elementos clave de esa adaptación (mayor garantía de derechos, abordaje de situaciones de empleo poco retribuido, entradas y salidas rápidas del empleo) parecen situarse más en el campo que corresponde a la acción de la administración general del Estado que a la de la asistencia social autonómica. Varias comunidades han hecho esfuerzos para incorporar a sus mecanismos lógicos de relación con el mercado de trabajo (en cuanto a la compatibilidad o los estímulos al empleo) que les hacen entrar en un terreno que excede su campo tradicional de acción y requerirá no solo más financiación, sino también mejor coordinación con las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo.

El período que se inicia tras el ciclo electoral de 2019 puede ser de gran importancia en este terreno. ¿Continuarán las comunidades autónomas la política de reforma y ampliación de las rentas mínimas? ¿Podrán sostener estos programas, habida cuenta de las incertidumbres sobre la financiación autonómica? ¿Impulsarán los gobiernos centrales políticas de apoyo a las rentas mínimas autonómicas, o concentrarán sus esfuerzos en otras políticas complementarias de lucha contra la pobreza? ¿Será posible avanzar en políticas que reconozcan las formas de miniempleo que se están extendiendo y les den respuesta mediante rentas mínimas compatibles e incentivadoras del empleo o complementos salariales? ¿O continuarán pesando las categorías del modelo tradicional fordista de empleo y de la protección social bismarckiana tanto como para impedir la adaptación de la garantía de ingresos mínimos para la población activa? ¿Cómo se incorporará el creciente coste de la vivienda en ciertos territorios y para ciertos hogares con un sistema de protección poco pensado para hacer frente a esos gastos y unas políticas de vivienda social muy limitadas? Todos estos interrogantes permanecen abiertos y van a seguir exigiendo nuestra atención y análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M., ARRIBA, A. y MORENO, G. (2019). La garantía de ingresos mínimos. En FOESSA. *VIII Informe FOESSA* Madrid: FOESSA. Disponible en: (<http://bit.ly/2GzmMee>).
- ARRIBA, A. (2002). Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España. En L. MORENO (Ed.). *Pobreza y exclusión: La "malla de seguridad" en España*. Madrid: CSIC (pp. 175-220).
- (2014). El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. En Fundación FOESSA. *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA. Disponible en: (<http://bit.ly/2SY2eBj>).
- ARRIBA, A. y MORENO, G. (2017). Vulnerabilidad y desprotección: los desempleados sin cobertura. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 28, pp. 299-318.
- AYALA, L. y LAPARRA, M. (2009). *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Caritas-FOESSA.
- AYALA, L., ARRANZ, J., GARCÍA, C. y MARTÍNEZ, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Madrid: MSSSI, PROGRESS Programme. Disponible en: (<http://bit.ly/2SY2eBj>).
- BERGANTIÑOS, N., FONT, R. y BACIGALUPE, A. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas? *Papers*, 102(3), pp. 399-420.
- CANTÓ, O. (2014). La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución. En FOESSA. *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA. Disponible en: (<http://bit.ly/2YtKkv5>).
- CANTÓ, O. y AYALA, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Madrid: UNICEF.
- FERNÁNDEZ, G. (2013). El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis. *Documentación Social*, 166, pp. 169-191.
- FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015) *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: FOESSA
- FERRERA, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, pp. 17-37.
- (2005). Welfare states and social safety nets in Southern Europe: An introduction. EN M. FERRERA (Ed). *Welfare State Reform in Southern Europe: fighting poverty and social exclusion*, Londres: Routledge, pp. 1-32.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2016). Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015. *European Social Policy Network*. Disponible en: (<http://bit.ly/2lvdP6X>).
- LAPARRA, M. y PÉREZ-ERANSUS, B. (2009). Abordar la realidad de la exclusión en España a nivel local. En J. M. FRESNO (Ed.). Políticas de inclusión activa en el plano local. *Cuadernos Europeos*, No. 6. Fundación Luis Vives.
- MALGESINI, G. (2014). *EMIN. Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*. EAPN-EMIN. Disponible en: (<http://bit.ly/313ruso>).
- NATILI, M. (2019). *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan.
- NOGUERA, J. A. (2017). Modelos de políticas de garantía de rentas contar la pobreza. En M. KÖLLING y P. MARÍ-KLOSE (Eds.). *Los retos del estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 225-248.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y MORENO-FUENTES, F. J. (2015a). *ESPN Thematic Report on integrated support on minimum income: Spain*. European Social Policy Network. Disponible en: (<http://bit.ly/2ykf4H>).
- (2015b). *ESPN Thematic Report on integrated support for long-term unemployed: Spain*. European Social Policy Network. Disponible en: (<http://bit.ly/2On9tDY>).
- SANZO, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan*, 53, pp. 9-28.
- ZALAKAIN, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, 31, pp. 36-62.

ANEXO

CUADRO 1

SUBSIDIOS DE DESEMPLEO: REQUISITOS, CUANTÍA Y DURACIÓN (2008-2018)

	Edad (años)	Responsabilidades familiares*	Cotización previa (meses)	Umbral** (2008-2018)	Cuantía (2008-2018)	Duración (meses)
Cotización insuficiente		Sí	3-4-5			3-4-5
		No	6-12			21
		Sí	6-12			6
		Sí	12-18			18
		Sí	> 18			24
		Sí	12-18			24
Subsidio de desempleo	≤ 45 años	Sí	> 18			30
	≥ 45 años	Sí	> 18	75% SMI (450€-551,9€)	80% IPREM (413,5€-430,3€)	6
	≥ 52 años (2008-2012) ≥ 55 años (2012-2018)	No	72			Hasta jubilación
Emigrantes retornados						18
Liberados de prisión						18
Revisión de invalidez						18
Subsidio agrario (Andalucía y Extremadura)	< 52 años	Variable			80% IPREM (413,5€-430,3€)	6
	≥ 52 años		35 jor. en 12 meses			
Renta agraria (Andalucía y Extremadura)	< 52 años			Diferentes % SMI segun tamaño hogar		6
	≥ 52 años		35 jor. en 12 meses		80%/107% IPREM (413,5€ / 430,3€ - 553,1€ / 575,5€)	10

Subsidios de desempleo

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

SUBSIDIOS DE DESEMPLEO: REQUISITOS, CUANTÍA Y DURACIÓN (2008-2018)

	Edad (años)	Responsabilidades familiares*	Cotización previa (meses)	Umbral** (2008-2018)	Cuantía (2008-2018)	Duración (meses)
Desempleo larga duración	≥ 45 años					
Discapacidad ≥ 33%, DLD						
Emigrantes retornados	≥ 45 años				80% IPREM (413,5€ - 430,3€)	11
Víctimas violencia de género				75% SMI (450€ - 551,9€)		
Programa PRODI 2009-2011	Agotamiento de desempleo					6
Programa PREPARA 2011-2017	Ayuda extraordinaria, DLD	No			75% IPREM (387,7€ - 403,4€)	6
	Responsabilidades familiares	Sí			85% IPREM (439,4€ - 457,2€)	
Plan de Activación para el Empleo, PAE 2015-2017				75% SMI (450€ - 551,9€) No otras rentas autonómicas	80% IPREM (413,5€ - 430,3€)	6
Subsidio extraordinario por desempleo, SED Abril 2018	Desempleo larga duración	Sí		75% SMI (450€ - 551,9€)	80% IPREM (413,5€ - 430,3€)	6

Ayudas extraordinarias

Notas: El IPREM 2017 fue modificado en julio de 2017 (PGE). Las cuantías de prestaciones indexadas con IPREM se han calculado con la actualización.

* Hijos menores de 26 años, cónyuge, hijos discapacitados, que estén a su cargo.

** Suma de ingresos mensuales de todos los miembros de unidad familiar (solicitante, cónyuge e hijos), dividida por el nº de miembros. En PREPARA incluye ingresos de los ascendientes.

Fuentes: Datos Servicio Público de Empleo Estatal (2019) y documentación legislativa.

ANEXO

CUADRO 2

RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CUANTÍAS POR TIPO DE HOGAR (2017****)

	Cuantías por tipos de hogar (2017) ***						Indexación cuantía básica	Cuantía máxima que se puede recibir
	Hogar unipersonal	Pareja sin hijos		Pareja con dos hijos		Persona adulta con un menor		
	Cuantía básica	Dos adultos	Dos adultos y dos menores	Un adulto y un menor	Cuantía básica			
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	406,22	458,64	563,48	458,64	62% SMI	655,2	
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	472	613,6	802,4	613,6	Presupuesto autonómico	707	
Asturias	Salario Social Básico	442,96	540,41	682,14	540,41	Presupuesto autonómico, teniendo en cuenta la inflación.	730,88	
Baleares*	Renta Social Garantizada	430,36	597,47	688,58	597,47	Prestaciones no contributivas	776,58	
Canarias	Prestación Canaria de Inserción	476,88	539,63	621,2	539,63	76% IPREM anual (14 meses)	665,13	
Cantabria	Renta Social Básica	430,27	537,84	650,79	537,84	80% IPREM	672,3	
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	420,42	470,87	571,77	470,87	60% IPREM		
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	430,27	537,84	645,41	537,84	80% IPREM	699,19	
Cataluña**	Renta Garantizada de Ciudadanía (Renta Mínima de Inserción)	564	836	1.062	836	100% indicador de renta de suficiencia de Cataluña	1.062	
Extremadura	Renta Básica Extremeña de Inserción	430,27	537,84	645,41	537,84	80% IPREM	726,08	
Galicia	Renta de Inclusión Social de Galicia	403,78	478,68	597	478,68	75% IPREM	726,08	
Madrid	Renta Mínima de Inserción	400	512,67	587,78	512,67	Presupuesto autonómico	707,7	

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CUANTÍAS POR TIPO DE HOGAR (2017**)**

	Cuantías por tipos de hogar (2017) ***						Cuantía máxima que se puede recibir
	Hogar unipersonal	Pareja sin hijos	Pareja con dos hijos	Persona adulta con un menor	Indexación cuantía básica	Cuantía máxima	
	Cuantía básica	Dos adultos	Dos adultos y dos menores	Un adulto y un menor	Cuantía básica	Cuantía máxima	
Murcia	Renta Básica de Inserción	430,27	484,06	591,615	537,84	80% IPREM	806,76
Navarra	Renta Garantizada	600	810	1.050	810	Presupuesto autonómico	1.200
País Vasco	Renta Garantizada de Ingresos	693	889,88	984,32	889,88	88% SMI	984,32
Rioja, La*	Renta de Ciudadanía	430,27	537,84	672,3	537,84	80% IPREM	672,3
Valencia	Renta Garantizada de Ciudadanía	388,51	419,84	457,44	419,84	62% IPREM	623,03
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social	300	330	390	330	Presupuesto de la Ciudad	420
Melilla*	Ingreso Milillense de Integración	458,64	535,08	687,96	535,08	50% SMI	764,40

Notas: * En las CC.AA. con más de un esquema de renta mínima, se ofrecen los datos de la prestación más elevada y más garantista. ** En 2017, la Renta Garantizada de Ciudadanía entró en funcionamiento el 15 de septiembre. *** El IPREM 2017 fue modificado en julio de 2017 (PGE). Las cuantías de prestaciones indexadas con IPREM se han calculado con la actualización. **** Último año disponible

Fuentes: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019) y documentos de las CC.AA.

Políticas de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?

LUIS MIGUEL MILLER MOYA*

RESUMEN

Las evaluaciones del impacto de las políticas de rentas mínimas analizan tanto su efecto sobre la reducción de la pobreza como sobre la inserción laboral. Algunas de las investigaciones más recientes muestran la efectividad de estas políticas en la reducción de la pobreza, así como su nulo o escaso efecto negativo sobre la inserción laboral. Con otras palabras, las políticas de rentas mínimas generarían un círculo virtuoso, de tal manera que la mejora de las condiciones materiales de los perceptores revirtiera positivamente en su incorporación al mercado de trabajo. La revisión de estas investigaciones es objeto del presente artículo.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, y especialmente a partir de la crisis económica de 2008, se han desarrollado nuevos tipos de prestaciones asistenciales en el conjunto de las comunidades autónomas españolas. Estos nuevos tipos vienen a sumarse a otros subsidios de carácter no contributivo y a las prestaciones contributivas

* Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) (luis.miller@csic.es).

(prestaciones por desempleo) que ya existían en España con anterioridad. Las prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, forman parte de lo que denominamos políticas pasivas de empleo, aquellas políticas que buscan mantener la renta de las personas sin empleo (Fina, 2001). Además, en todos los casos se trata de prestaciones condicionales; es decir, son prestaciones que reciben las personas desempleadas que cumplen determinados requisitos, aunque estos varían sustancialmente entre una prestación y otra y, por tanto, también cambia el grado de condicionalidad. Por otra parte, las políticas pasivas suelen acompañarse de políticas activas de empleo, que son aquellas dirigidas a reducir el desempleo aumentando la empleabilidad de determinados colectivos. Entre las políticas activas de empleo más comunes se encuentran la formación (en clase o en el puesto de trabajo), la orientación laboral, los incentivos a la contratación, los incentivos al emprendimiento o la contratación directa de desempleados en el sector público (Martin, 2000). En resumen, tanto el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), como los servicios de empleo de las distintas comunidades autónomas utilizan una combinación de políticas pasivas y activas de empleo para paliar los efectos del desempleo. ¿Son estas políticas efectivas?

Cuando hablamos de la efectividad de las políticas de empleo, el objeto de estudio está claro si restringimos el análisis a las políticas acti-

vas (Kluve, 2010). Como ya se ha señalado, su principal objetivo consiste en el aumento de la empleabilidad y, de este modo, el resultado en el que se centra la mayor parte de evaluaciones de políticas activas es la inserción laboral. Con respecto a esta última, cabe establecer algunos requisitos adicionales, como que sea en trabajos más o menos estables, que dure en el tiempo, que se produzca a jornada completa o que garantice determinado nivel salarial. Pero en todos los casos la variable central del análisis de políticas activas es la inserción en el mercado de trabajo. En cambio, en el caso de las políticas pasivas no está tan claro y, en general, se realizan evaluaciones de dos tipos. En primer lugar, una evaluación directa acerca del objetivo principal de estas políticas: el mantenimiento de rentas. Así, si hablamos de políticas de rentas o ingresos mínimos, el resultado que suele evaluarse es si estas reducen, por ejemplo, las situaciones o el riesgo de pobreza (Gorjón y Villar, 2019). Sobre esta cuestión se dispone ya de algunos estudios relevantes a nivel europeo, nacional y regional. Pero algunas evaluaciones también ponen el foco en un efecto indirecto de las políticas pasivas, concretamente su influencia sobre la inserción laboral (De la Rica y Gorjón, 2017). La pregunta que se plantean un número creciente de evaluaciones es si las políticas pasivas tienen un efecto negativo sobre la salida del desempleo (es decir, si retrasan la búsqueda de empleo). Este artículo enfoca la atención en los resultados existentes acerca de este efecto negativo en potencia. En los estudios empíricos revisados se analizan dos cuestiones principales: (1) hasta qué punto el cobro de prestaciones retrasa la salida a un empleo, y (2) en qué medida la combinación de políticas activas y pasivas contribuye a paliar ese efecto negativo.

Pero antes de abordar la metodología y los principales resultados de los estudios empíricos que han estudiado el efecto del cobro de prestaciones sobre la salida a un empleo, conviene detenerse, aunque solo sea brevemente, en dos cuestiones normativas de suma importancia en lo que se refiere a la relación entre cobro de prestaciones y empleabilidad.

En primer lugar, se podría argumentar que, dado que el principal objetivo de las políticas pasivas es el mantenimiento de rentas, no procede evaluar su efecto sobre la empleabilidad o la inserción laboral. Desde esta perspectiva normativa, solo habría que tener en cuenta los resultados relacionados con el objetivo prin-

cipal de tales políticas, la reducción del riesgo de pobreza, y no sus efectos colaterales (como el impacto negativo sobre la empleabilidad). Esta cuestión se planteará más adelante, una vez repasados los resultados empíricos que se presentan en las siguientes secciones.

En segundo lugar, existe toda una discusión normativa acerca de la condicionalidad de las prestaciones asistenciales o no contributivas. En particular, en muchos casos el cobro de estas está condicionado a la participación en políticas activas. Este es el caso de la renta mínima de inserción gestionada por las comunidades autónomas. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, entre los requisitos para la solicitud de esta prestación se encuentra el de “haber suscrito el compromiso de formalizar el preceptivo programa individual de inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo”¹. De nuevo, una vez repasados los resultados de distintas evaluaciones sobre el efecto de las políticas pasivas sobre la inserción laboral, se retomará la discusión a esta cuestión normativa.

El resto de este artículo presentará, en primer lugar, la estructura básica de cualquier programa de evaluación de políticas de empleo, subrayando las dificultades específicas de analizar el efecto de una política pasiva. En segundo lugar, se repasarán brevemente algunos de los resultados más destacados de las evaluaciones del efecto del cobro de prestaciones sobre la reducción del riesgo de pobreza. Con más detenimiento se revisará, a continuación, la literatura sobre los efectos de la percepción de rentas mínimas y de la combinación de políticas pasivas y activas de empleo en la inserción laboral. Las conclusiones recogen un resumen de los hallazgos y una reevaluación de las dos cuestiones normativas planteadas en esta introducción a la luz de los resultados empíricos encontrados.

2. EL EFECTO CAUSAL DEL COBRO DE PRESTACIONES SOBRE LA SALIDA A UN EMPLEO

Toda evaluación de políticas públicas aspira a determinar el efecto *genuino* de la

¹ Véase: <http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/renta-minima-insercion> (consultado el 10 de abril de 2019).

política en cuestión sobre un determinado resultado social o económico². Por ejemplo, uno podría estar interesado en establecer si un determinado programa de formación (política activa) aumenta la inserción laboral o el salario esperado (resultados). En este sentido, la mejor forma de evaluar una política consistiría en comparar los cambios producidos en el *resultado* (inserción) en un período de tiempo acotado en un grupo de personas que han participado en la política o *tratamiento* (programa de formación), y los cambios en un grupo de personas que no han participado en dicho programa o grupo de *control*. Esto no supondría ninguna complicación metodológica si los grupos de *tratamiento* y *control* estuvieran formados por personas con exactamente las mismas características, tanto las que podemos observar (sexo, edad, formación), como aquellas que no son observables (personalidad, actitudes, valores). Dicho de otro modo, la mejor evaluación posible resultaría de comparar los cambios producidos en el mismo grupo de personas habiendo participado en la política activa y no habiéndolo hecho.

Aunque este último *ejercicio contrafactual* es teóricamente posible, en la práctica nunca nos encontramos en dicha situación. A menudo la evaluación se basa en la comparación de dos grupos de personas con características distintas: las que han participado en la política en cuestión y las que no lo han hecho. Esto complica la extracción de conclusiones fiables de las evaluaciones de políticas públicas, ya que siempre puede quedar la duda de si los cambios observados (mejora de la inserción) se deben al efecto genuino de la política o a las características de los participantes en ella; es decir, si obedecen a un *efecto de selección*, que es el efecto producido por el hecho de que las personas que participan en una determinada intervención están *seleccionadas* en virtud de unas características concretas que, a su vez, podrían tener

² En este apartado se realiza una exposición informal y aplicada a la evaluación de políticas de empleo de la lógica científica dominante en la evaluación de políticas públicas en la actualidad. Para ser precisos, cuando hablamos de efecto *genuino* nos referimos a lo que en evaluación se denomina un efecto *causal*, es decir, a la relación por la cual afirmamos que una intervención o política *causa* un *efecto* (por ejemplo, aumentando la probabilidad de encontrar un empleo). Un tratamiento formal de este problema se puede encontrar en el segundo capítulo del libro de Angrist y Pischke (2009). Por las dificultades metodológicas que se describen en este apartado, las evaluaciones de políticas de empleo que tratan de descubrir *causas genuinas* no son muy abundantes, pero empiezan a cobrar protagonismo en la evaluación de políticas públicas.

una influencia sobre el resultado de la política en cuestión. Dos ejemplos pueden ayudar a entender en qué medida los efectos de selección de los participantes en una política pueden enmascarar las conclusiones de la evaluación del efecto de dicha política.

Sirva como primer ejemplo el caso de los programas de incentivos a la contratación mediante rebaja en el pago de las cotizaciones sociales por parte de los empleadores, dirigidos a colectivos con una baja empleabilidad de partida, como los jóvenes, las mujeres o los desempleados de larga duración. Si observamos la inserción laboral de estos colectivos tras la participación en la intervención, la comparamos con otro grupo que no sea objeto de la misma, como la de los hombres de mediana edad, y obtenemos que estos últimos aún encuentran empleo con mayor facilidad, ¿deberíamos concluir que la política dirigida a colectivos vulnerables en el mercado de trabajo no ha surtido efecto? Ciertamente, no. A no ser que tengamos en cuenta todas las diferencias observables y no observables entre ambos colectivos, no podríamos saber si el resultado observado un tiempo después de haber puesto en marcha la política se debe a esta o a las características iniciales de cada uno de los colectivos. Este problema se halla presente en buena parte de las políticas activas de empleo, ya que la participación en ellas no es independiente de mostrar unas características muy concretas en cuanto a la duración en el desempleo y otros rasgos personales (Caliendo y Schmidt, 2016; Kluge, 2010).

El segundo ejemplo se refiere a un programa de orientación laboral dirigido a personas que no se encuentran en una situación vulnerable en el mercado de trabajo, sino a aquellas que solo necesitan un pequeño empujón para encontrar un empleo³. En este sentido, la selección de personas para el programa se basa en características positivas: no encontrarse en una posición de exclusión del

³ Este es el caso, por ejemplo, del Programa Lanzaderas de Empleo (<https://www.lanzaderasdeempleo.es>) impulsado por la Fundación Santa María La Real, que se dirige a "personas desempleadas con espíritu dinámico, comprometido y solidario". Cuando se evalúa hasta qué punto el programa ayuda a encontrar empleo, existe siempre el problema de que los participantes en él han sido seleccionados conforme a una serie de características (en este caso atributos positivos) diferentes de cualquier otro grupo de desempleados con los que cabría compararlos. Una evaluación de este programa puede ser consultada en Equipo Redcrea (2015).

mercado laboral y estar motivado para buscar empleo de forma activa. Si tras el programa observamos que el grupo que ha participado en la acción de orientación tiene una tasa de inserción laboral superior a otro grupo de desempleados que no lo ha hecho, ¿podemos concluir que la orientación incrementa la empleabilidad? De nuevo, no podemos extraer tal conclusión. En realidad, no sabemos si el programa ha funcionado o si los mejores resultados de los participantes se deben a que su situación laboral de partida era mejor que la de los desempleados del grupo de comparación.

Como se verá en los siguientes apartados, la investigación social y económica utiliza en la actualidad diversas técnicas para intentar acercarse al resultado genuino o causal de una determinada política. En el caso de las políticas activas, una de las técnicas empleadas es la asignación aleatoria de los potenciales participantes en un determinado programa (de formación o de orientación) a las condiciones de *tratamiento* (participar en el programa) o de *control* (no participar en el mismo). Dicha asignación aleatoria garantiza la ausencia de una relación entre determinadas características de los participantes potenciales (por ejemplo, ser joven) y el hecho de que acaben participando o no en la política; de este modo, la diferencia hallada entre los que han participado o no en esa política puede ser interpretada como el efecto genuino o causal provocado por ella. Este tipo de diseño con asignación aleatoria de participantes es típico de pruebas piloto a través de las que se pretende determinar los posibles efectos de una política antes de ponerla en marcha a gran escala. Sin embargo, incluso en fases piloto o iniciales, estos diseños de investigación se enfrentan a importantes problemas de implementación prácticos y, sobre todo, éticos o políticos. El problema más importante al que se enfrentan –y en el que es preciso detenerse dada su especial relevancia para la evaluación de políticas de prestaciones– reside en que precisamente las prestaciones son asignadas en virtud de criterios de selección muy estrictos, por lo que la asignación aleatoria de participantes no es posible.

En resumen, en especial cuando se trata de políticas pasivas, sus destinatarios constituyen un grupo de personas con unas características muy distintas al conjunto de los desempleados, de modo que todo intento de

evaluación de una determinada política plantea el problema de la selección de los participantes en ella. ¿Puede controlarse de algún modo esta selección en el análisis? Algunos intentos en este sentido se presentan a continuación.

3. EFECTOS DIRECTOS DEL COBRO DE PRESTACIONES SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Este apartado centra la atención en el efecto directo de una política pasiva de empleo: el mantenimiento de rentas. Y lo hace revisando los resultados de políticas diseñadas para garantizar este objetivo: las políticas de ingresos o rentas mínimas. En general, y más allá de las metodologías concretas empleadas, las evaluaciones que se centran en estas políticas tienden a articularse en torno a la comparación entre los niveles y el riesgo de pobreza antes y después de la participación en el programa de rentas⁴. ¿En qué consisten estos programas?

Los programas de rentas mínimas están orientados a proporcionar un nivel de vida mínimo para aquellos hogares que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y social. Forman parte de un objetivo político más general de combatir la exclusión social, que fue impulsado desde el Consejo de Europa a partir de 1992⁵. Aunque existen diversos tipos, los más frecuentes son los que aspiran a ofrecer una cobertura general a todos los hogares que se encuentran en una situación económica vulnerable, sin restringir la cobertura a ningún grupo social concreto. En este sentido,

⁴ Aunque existen definiciones muy diversas de pobreza en la literatura especializada, es común operacionalizar este concepto como la percepción de ingresos por debajo de determinado umbral. Este último se refiere típicamente a un porcentaje del ingreso mediano, que es el que divide en dos la distribución de ingresos. Así, se suele definir como persona en *riesgo de pobreza* a una persona cuyos ingresos sean inferiores al 60 por ciento de la mediana de ingresos de su sociedad. Una persona está en una situación de *pobreza severa* si sus ingresos son inferiores al 40 por ciento de la mediana. Por último, la situación de *extrema pobreza* se da entre aquellas personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 30 por ciento de la mediana de su sociedad (Gorjón, 2017). Sobre estas cuestiones, véase el artículo de Rodríguez en este mismo número de *Panorama Social*.

⁵ Recomendación del Consejo de Europa 92/441/EEC de 24 de junio de 1992 sobre criterios comunes relacionados con los recursos y asistencia social suficientes en los sistemas de protección social.

tienen un carácter general o comprensivo (Frazer y Marlier, 2009; Gorjón y Villar, 2019).

Atendiendo al caso español, el sistema de garantía de ingresos está formado por una amplia variedad de prestaciones, que incluyen tanto aquellas gestionadas por el Gobierno central, como las impulsadas por las comunidades autónomas (Ayala, 2016), y tanto prestaciones de carácter contributivo (prestaciones por desempleo), como no contributivo. Además, este sistema es sumamente diverso territorialmente, con modelos autonómicos de garantías de rentas muy desarrollados, como el del País Vasco o el de Navarra, y sistemas poco desarrollados como el madrileño. En la actualidad, reviste especial interés el desarrollo de las denominadas rentas garantizadas, que están siendo diseñadas y puestas en marcha por algunas comunidades autónomas y que suponen un aumento de la generosidad y la incondicionalidad de las prestaciones no contributivas en España (Noguera, 2018). Este tipo de rentas garantizadas tienen su origen y principal referente en la renta de garantía de ingresos (RGI) del País Vasco, que merece aquí atención específica, toda vez que recientemente ha sido objeto de investigaciones sobre sus efectos directos (reducción de la pobreza) e indirectos (inserción laboral).

Antes de centrar la atención en la RGI vasca, tiene sentido repasar algunos de los resultados obtenidos por evaluaciones de los sistemas de garantía de ingresos, tanto en España como en otros países. Así, Hanesch (2016) ha estimado que el sistema de garantías de rentas alemán reduce el riesgo de pobreza entre un 70 y un 85 por ciento, dependiendo de si se trata de adultos solteros o parejas con dos hijos. En el caso español, Ayala, Arranz y García Serrano (2018) calculan que el riesgo de pobreza se reduce en un 40 por ciento en los hogares con dos hijos, aunque este porcentaje varía enormemente entre comunidades autónomas. Así, la menor reducción de la pobreza se observa en La Rioja y la Comunidad Valenciana, donde se sitúa alrededor del 30 por ciento, un nivel similar a países como Bulgaria, Letonia, Malta, Rumanía y Polonia. Un segundo grupo de comunidades autónomas, formado por Castilla y León, Islas Baleares, Asturias y Aragón, alcanza una reducción de en torno a la mitad del riesgo de pobreza, un nivel similar a Francia. Por último, País Vasco y Navarra consiguen un nivel de aproximadamente el 70 por ciento, similar a Austria o Bélgica.

¿Cómo se explica ese mayor logro de los sistemas de garantía de ingresos del País Vasco y Navarra? Los estudios recientes sobre el caso vasco de Gorjón (2017) y Gorjón y Villar (2019) aportan respuestas a esta pregunta. La RGI vasca fue puesta en marcha a finales de los años ochenta del siglo pasado y en la actualidad supone aproximadamente un 4,5 por ciento del gasto público de la comunidad autónoma, un nivel muy superior al resto de comunidades. Los trabajos empíricos anteriores se han centrado en dos conceptos relacionados con el efecto de la RGI sobre la reducción de la pobreza: su efectividad (disminuir la pobreza extrema) y su eficiencia (evitar el gasto inadecuado de recursos). En ambos casos, la RGI parece haber tenido efectos muy importantes: ha contribuido a la erradicación del 85 por ciento de la denominada pobreza severa (ingresos por debajo del 40 por ciento del ingreso mediano), un objetivo al que han contribuido el 87 por ciento de las prestaciones transferidas (lo que supone un nivel alto de eficiencia).

De investigaciones como esta se desprende que los sistemas de garantías de ingresos sí pueden cumplir con su función de reducir e incluso erradicar distintos niveles de pobreza, y lo hacen (si bien con diferencias significativas entre programas). La cuestión es si este objetivo directo (*deseado*) tiene efectos indirectos (*indeseados*) que pongan en cuestión la idoneidad de estos sistemas de garantías de rentas. A esclarecer esta cuestión se dedican los siguientes apartados.

4. EL EFECTO DEL COBRO DE PRESTACIÓN SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL

Mientras que una amplia literatura académica analiza el efecto de la prestación por desempleo en la inserción laboral, el efecto del cobro de prestaciones asistenciales (como los programas de garantías de rentas) en la salida del desempleo no ha recibido la misma atención. Por este motivo, seguidamente se presentan los resultados más consolidados sobre la prestación por desempleo para, después, pasar revista a algunos escasos ejemplos de análisis sobre otro tipo de prestaciones.

En general, los estudios económicos parten de un modelo según el cual el cobro de prestaciones aumenta la utilidad o el beneficio que una persona obtiene por no trabajar y, de este modo, reduce los incentivos a buscar activamente empleo. Esto, además, tendría un segundo efecto negativo consistente en el incremento de la duración en el desempleo, que es la variable más importante en la predicción del momento en que alguien va a encontrar empleo (De la Rica y Rebollo-Sanz, 2017). Por tanto, se estaría generando un círculo vicioso por el cual las prestaciones reducen el esfuerzo de búsqueda de empleo, lo que aumenta el tiempo en el desempleo, disminuyendo así las probabilidades de encontrar un nuevo empleo. Esto coloca a la persona en una situación de mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo y de dependencia de las prestaciones.

Las investigaciones empíricas en economía han confirmado hasta cierto punto el mencionado efecto negativo del cobro de prestaciones contributivas sobre la salida del desempleo. Comparando perfiles de desempleados similares –para evitar el problema de la selección antes referido–, Rebollo-Sanz y García-Pérez (2015) encuentran que los desempleados que no cobran la prestación por desempleo se incorporan con una mayor facilidad al mercado de trabajo. Sin embargo, también hallan un efecto positivo de estar cobrando esta prestación, concretamente el aumento del acceso a contratos indefinidos, así como de la duración de los contratos firmados. También se ha demostrado que a medida que se acerca el final del cobro de la prestación, aumenta el esfuerzo de búsqueda y disminuye el salario que los desempleados estarían dispuestos a aceptar, lo que acelera la incorporación a un empleo (Card y Levine, 2000; Katz y Meyer, 1990). Además, las prestaciones por desempleo aumentan la probabilidad de acabar en desempleo de larga duración (Lalive y Zweimüller, 2004; van Ours y Vodopivec, 2006; Røed y Zhang, 2003). Por último, un estudio reciente sobre el caso español estima que el cobro de la prestación por desempleo disminuye la tasa de salida a un empleo entre un 4 y un 8 por ciento (Galean *et al.*, 2019).

La evidencia empírica sobre el efecto del cobro de prestaciones no contributivas en la salida a un empleo no es tan abundante. Además, las características de las personas que cobran una prestación asistencial difieren sus-

tancialmente de las de otras personas desempleadas, lo cual complica mucho la comparación. No obstante, algunos investigadores han efectuado estos análisis. Así, Bargain y Doorley (2011) han estudiado el caso de la *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) francesa comparando el desempleo en el mercado de trabajo de las personas que se hallan justo por debajo y las que se encuentran justo por encima de la edad legal que da acceso a la renta, lo que hace a estos dos grupos algo más comparables (y disminuye el problema de selección de los participantes en la intervención). Los autores llegan a la conclusión de que la RMI disminuye las tasas de salida a un empleo entre un 7 y un 10 por ciento. Lemieux y Milligan (2004) realizan el mismo ejercicio para Quebec y consiguen unos resultados similares, aunque con un efecto algo menor (entre el 3 y el 5 por ciento). Estos estudios se centran en poblaciones muy específicas y plantean la cuestión de si sus resultados son generalizables al conjunto de la población.

El estudio realizado por De la Rica y Gorjón (2017) sobre el caso de la RGI del País Vasco puede contribuir a aclarar esta cuestión. Utilizando datos de los Servicios de Empleo del País Vasco (Lanbide), estas autoras comparan la tasa mensual de salida a un empleo de personas desempleadas perceptoras de la RGI y de las que no cobran esta prestación. Para ello aplican una técnica estadística consistente en utilizar como grupo de comparación a un conjunto de personas que, sin cobrar la RGI, presentan unas características similares al grupo que sí la percibe. El resultado de su ejercicio muestra que la RGI no tiene, en sí misma, un efecto negativo sobre la probabilidad de encontrar un empleo. Comparando los dos grupos de perceptores y no perceptores de la RGI, sí encuentran pequeñas diferencias en la tasa mensual de salida a un empleo, pero estas vienen explicadas por las características (de composición) de cada uno de estos grupos, y no tanto por un efecto genuino de la RGI.

En resumen, las investigaciones coinciden en que el efecto negativo que las prestaciones contributivas y las de carácter asistencial tienen sobre la (re)incorporación al mercado de trabajo es, en el peor de los casos, pequeño (en el mejor, sería nulo). Aun así, las políticas pasivas de prestaciones suelen combinarse con políticas activas de empleo que pretenden contribuir a mejorar la empleabilidad de los desempleados.

El siguiente apartado considera el efecto añadido de estas políticas activas.

5. EL EFECTO DE COMBINAR POLÍTICAS PASIVAS Y ACTIVAS DE EMPLEO SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL

Aunque, como ya se ha señalado, la evidencia empírica disponible no respalda que el cobro de prestaciones afecte de manera claramente negativa a la inserción laboral, en la mayoría de países las políticas pasivas de empleo vienen acompañadas de políticas activas para paliar las consecuencias más negativas del desempleo, incluyendo las derivadas del posible efecto del cobro de prestaciones. En muchos casos, además, la percepción de prestaciones está condicionada a la participación en estas políticas activas de empleo.

El estudio del efecto de las políticas activas tiene un gran recorrido en la literatura económica; en la actualidad contamos incluso con artículos que presentan una panorámica de todos los resultados obtenidos a lo largo de varias décadas. El más reciente de estos ejercicios de resumen y reanálisis de resultados es el de Vooren *et al.* (2019), que analiza los resultados publicados sobre la efectividad de distintas políticas activas de empleo desde comienzos de los noventa hasta la actualidad. Como viene siendo habitual, estos autores distinguen entre cuatro tipos de políticas activas: (1) los programas de formación, que incluyen tanto formación en el aula como formación en las empresas; (2) los subsidios a la contratación y al emprendimiento, dirigidos al sector privado y generalmente consistentes en subsidiar los salarios o establecer rebajas fiscales que aumenten el atractivo de la contratación de determinados colectivos; (3) los programas de creación de empleo público; y (4) las acciones de orientación y ayuda a la búsqueda de empleo, combinadas con labores de seguimiento y control por parte de los servicios públicos de empleo. Como ya han apuntado otros autores (por ejemplo, Caliendo y Schmidt, 2016), las acciones de creación directa de empleo público son las que arrojan un efecto más negativo. Por el contrario, las acciones de orientación y seguimiento obtienen los mejores resultados, incluso en el corto plazo. Por último, los programas de subsidios a la contratación y

formación tienen efectos positivos moderados, sobre todo, en el medio plazo. Aunque la evidencia parece converger hacia estos resultados, los estudios todavía son escasos, mientras que la evidencia se concentra fundamentalmente en los países del centro y norte de Europa, con una ausencia casi completa de resultados en países del sur del continente.

La evidencia resumida en el párrafo anterior se refiere al conjunto de la población desempleada, pero, ¿cuál es el efecto de las políticas activas de empleo sobre el colectivo que recibe prestaciones, especialmente el de aquellas personas en programas de rentas o ingresos mínimos? Markussen y Røed (2016) han analizado un programa de formación lanzado por el Gobierno noruego en 2007. Este programa es un ejemplo de combinación de un sistema generoso de ingreso mínimo y un programa de formación. Para poder evaluar sus resultados y sortear los problemas de selección a los que ya se ha hecho referencia anteriormente, los autores comparan a los participantes en este programa con personas similares en otras regiones del país donde el programa no había sido puesto en marcha. En sus resultados muestran que la participación en el programa aumenta significativamente la probabilidad de encontrar un trabajo en el largo plazo. En concreto, cuatro años después de la participación en el programa, la probabilidad de estar empleado había aumentado un 18 por ciento, aunque la mayoría de participantes seguían aún recibiendo algún tipo de transferencia de recursos públicos. En la misma línea, De la Rica y Gorjón (2017) ponen de relieve el efecto positivo de un programa de formación dirigido a receptores de la RGI vasca. Aquellos que participan en el programa prácticamente doblan su probabilidad de encontrar un empleo, aunque estas probabilidades aún son bastante bajas para todos los perceptores de la prestación. Con todo, si bien ambos estudios procuran considerar las diferencias entre los grupos de desempleados que participan o no en las distintas políticas activas, dicho control dista de ser perfecto, de manera que parte de sus resultados pueden obedecer a diferencias entre los grupos de comparación.

En cuanto a los programas de incentivos a la contratación, Gravarsen y Jensen (2010) no encuentran diferencias entre los perceptores de rentas mínimas que participan en esta política activa y los que no, una vez incluidas en el

análisis las diferentes características de los dos grupos. En cambio, Ayala y Rodríguez (2010) se centran en el caso del ingreso madrileño de inserción y hallan que los incentivos a la contratación son más efectivos que otras políticas activas como la formación o la orientación y el seguimiento. Por último, según De la Rica y Gorjón (2017) y Crepon *et al.* (2013), la orientación laboral afecta positivamente a la probabilidad de encontrar un empleo de los beneficiarios de programas de rentas mínimas.

6. CONCLUSIONES

La evidencia que las ciencias sociales ponen a disposición de los decisores públicos y los ciudadanos sobre los efectos directos e indirectos del cobro de prestaciones puede resumirse en dos resultados principales. En primer lugar, los efectos de estas prestaciones sobre la disminución del riesgo de pobreza son muy importantes, especialmente en aquellos casos que incorporan programas de rentas o ingresos mínimos más ambiciosos. En segundo lugar, los supuestos efectos negativos sobre la inserción laboral son, cuando existen, relativamente pequeños. La combinación de ambos resultados sugiere que los debates acerca de las limitaciones para poner en marcha programas comprensivos de mantenimiento de rentas deberían centrarse más en la capacidad económica de los países y regiones para mantenerlos, que en los potenciales efectos no deseados de estos sistemas que, a partir de la evidencia disponible, no parecen muy importantes.

Dada la escasa evidencia sobre el efecto negativo de este tipo de prestaciones en la empleabilidad, cabe replantearse las dos cuestiones normativas apuntadas en la introducción. Por una parte está la cuestión de hasta qué punto los efectos sobre la inserción laboral deben tenerse en cuenta al evaluar las políticas pasivas al no tratarse de un objetivo directo de estas. Los resultados empíricos existentes parecen apuntalar el argumento según el cual las políticas pasivas deberían ser evaluadas solo con respecto a su objetivo principal: el mantenimiento de rentas y la reducción del riesgo de pobreza. En todo caso, a la evaluación de la eficacia de estas políticas en su objetivo de reducción del riesgo de pobreza se podría añadir la

cuestión de la eficiencia en el uso de los recursos, como hacen De la Rica y Gorjón (2017).

Por otra parte, con respecto a la condicionalidad y la integración de políticas activas y pasivas de empleo, la evidencia sugiere que las políticas activas contribuyen a mejorar la empleabilidad de los perceptores de prestaciones del mismo modo que lo hacen con aquellos que no las perciben. Por tanto, la evaluación de las políticas activas debería realizarse sobre su efecto en todos los colectivos a los que se dirigen, incluyendo a los que cobran prestaciones contributivas y asistenciales, pero no necesariamente de un modo más intenso en el caso de estos últimos. De hecho, como muestra Noguera (2018), la generación más reciente de rentas garantizadas en España ha relajado los requisitos de condicionalidad, especialmente aquellos relacionados con las políticas activas de empleo.

Por último, el repaso a los efectos del desempleo y del cobro de prestaciones no estaría completo si no se consideraran los efectos intangibles en variables que no se observan a primera vista, pero que pueden tener una influencia muy importante sobre la vida de las personas, como, por ejemplo, los efectos psicológicos, de salud e incluso morales del desempleo y de la pobreza que genera. Así, varios estudios han relacionado el desempleo, la pobreza y la consiguiente desigualdad con efectos negativos para la salud mental, tales como depresión, ansiedad, estrés, bajo bienestar subjetivo y baja autoestima (Arnetz *et al.*, 1991; Clark y Oswald, 1994; Hollander *et al.*, 2013; Mendolia, 2014). Por último, también el desempleo y la mala situación económica personal pueden propiciar que las personas entren en un círculo vicioso que les lleve a empeorar sus decisiones económicas o a cambiar sus valores con respecto al trabajo (Barr, Miller y Ubeda, 2016). Todos estos efectos no pueden ser ignorados cuando se discuten los efectos del cobro de prestaciones.

Aunque la evidencia es aún preliminar, la reducción del riesgo de pobreza conseguida por las políticas de rentas mínimas podría contribuir a la generación de un círculo virtuoso, mejorando determinadas variables psicosociales, lo que, a su vez, contribuiría a disminuir la probabilidad de caer o mantenerse en el desempleo. Este círculo virtuoso se ha convertido en objeto de investigación por parte de distintas

disciplinas en las ciencias sociales, interesadas en promover las expectativas laborales de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

ANGRIST, J. D., y PISCHKE, J. S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.

ARNETZ, B. B., BRENNER, S. O., LEVI, L., HJELM, R., PETTERSON, I. L., WASSERMAN, J., PETRINI, B., ENEROTH, P., KALLNER, A., KVTNANSKY, R. y VIGAS, M. (1991). Neuroendocrine and immunologic effects of unemployment and job insecurity. *Psychotherapy and psychosomatics*, 55(2-4), pp. 76-80.

AYALA, L., ARRANZ, J. M. y GARCÍA SERRANO, C. (2018). Minimum Income Benefits in Spain: Impact on Poverty and Dynamics. *EQUALITAS Working Paper*, 54.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2010). Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success. *ECINEQ Working Papers*, 186. Society for the Study of Economic Inequality.

BARGAIN, O. y DOORLEY, K. (2011). Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men. *Journal of Public Economics*, 95 (9-10), pp. 1096-1110.

BARR, A., MILLER, L. y UBEDA, P. (2016). Moral Consequences of Becoming Unemployed, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113 (17), pp. 4676-4681.

CALIENDO, M. y SCHMIDT, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5 (1).

CARD, D. y LEVINE, P. B. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public Economics*, 78 (1-2), pp. 107-138

CLARK, A. E. y OSWALD, A. J. (1994). Unhappiness and Unemployment. *Economic Journal*, 104, pp. 648-659.

CREPON, B., DUFLO, E., GURGAND, M., RATCHELOT, R. y ZAMORA, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects: Evidence from a clustered randomized experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 128, pp. 531-580.

DE LA RICA, S., y GORJÓN, L. (2017). Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country, *IZA DP*, 10867.

DE LA RICA, S. y REBOLLO-SANZ, Y. (2017). Gender differentials in unemployment ins and outs during the great recession in Spain. *De Economist*, 165(1), pp. 67-99.

FINA, LL. (2001). *Mercado de Trabajo y Política de Empleo*, Madrid, Consejo Económico y Social.

FRAZER, H., y MALIER, E. (2009). Minimum income schemes across EU member states, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.

EQUIPO REDCREA (2015). Evaluación del impacto social de las lanzaderas de empleo. Fundación Telefónica.

GALEAN, A., GORJÓN, L. y VEGA-BAYO, A. (2019). The Impact of Contributive Benefits on Job Finding. Documento de Trabajo, ISEAK.

GORJÓN, L. (2017). The impact of the Minimum income Scheme on Poverty in the Basque Country. Fundación ISEAK.

GORJÓN, L., y VILLAR, A. (2019). The Minimum Income Scheme as a poverty reduction mechanism: the case of the Basque Country. Fundación ISEAK.

GRAVERSEN, B. K. y JENSEN, P. (2010). A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 112 (3), pp. 546-569.

HANESCH, W. (2016). The German minimum income system. Report for the EaSI 2014-2020 project.

HOLLANDER, A., BRUCE, D., EKBERG, J., BURSTRÖM, B. y EKBLAD, S. (2013). Hospitalisation for depressive disorder following unemployment - differentials by gender and immigrant status: a population-based cohort study in Sweden. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 67, pp. 875-881.

KATZ, L. y MEYER, B. (1990). Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, 105, pp. 973-1002.

KLUGE, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labor Economics*, 17(6), pp. 904-918.

LALIVE, R. y ZWEIMÜLLER, J. (2004). Benefit entitlement and unemployment duration. The role of policy endogeneity. *Journal of Public Economics*, 88 (12), pp. 2587-2616.

LEMIEUX, T. y MILLIGAN, K. (2004). Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity. *Center For Labor Economics, Working Papers*, 70.

MARKUSSEN, S. y RØED, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8 (1), pp. 180-211.

MARTIN, J. (2000). What Works among Labor Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. *OECD Economic Studies*, 30.

MENDOLIA, S. (2014). The impact of husband's job loss on partners' mental health. *Review of Economics of the Household*, 12, pp. 277-294.

NOGUERA, J. A. (2018). La nueva generación de rentas mínimas: ¿Hacia una renta garantizada?. *Agenda Pública* (<http://agendapublica.elpais.com/la-nueva-generacion-de-rentas-minimas-hacia-una-renta-garantizada/>).

REBOLLO-SANZ, Y. F., y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2015). Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain. *SERIEs*, 6 (1), pp. 1-41.

RØED, K. y ZHANG, T. (2003). "Does unemployment compensation affect unemployment duration?", *Economic Journal*, 113 (484), pp. 190-206.

VAN OURS, J. y VODOPIVEC, M. (2006). "How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment". *Journal of Labor Economics*, 24 (2), pp. 351-378.

VOOREN, M., HAELERMANS, C., GROOT, W. y MAASSEN VAN DEN BRINK, H. (2019). "The effectiveness of Active Labor Market Policies: A meta-analysis", *Journal of Economic Surveys*, 33 (1), pp. 125-149.

La dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos y sus efectos sobre la inserción laboral

JOSÉ MARÍA ARRANZ*, LUIS AYALA CAÑÓN**, CARLOS GARCÍA-SERRANO* Y LUCÍA MARTÍNEZ VIRTO***

RESUMEN*

Este artículo aporta evidencia sobre la relación entre el sistema de garantía de ingresos y el mercado de trabajo en España. Para ello, se analizan las dinámicas de entrada y salida del empleo de los perceptores de prestaciones por desempleo en su nivel asistencial y de rentas mínimas autonómicas, utilizando por primera vez ficheros longitudinales de registros administrativos de beneficiarios y datos con información administrativa de todas las comunidades autónomas. Los resultados señalan que, aunque la permanencia media en los subsidios es corta, existe un grupo con pocas posibilidades de independencia económica fuera de la prestación.

* Universidad de Alcalá (josem.arranz@uah.es y carlos.garcia@uah.es).

** Universidad Rey Juan Carlos (luis.ayala@urjc.es).

*** Universidad Pública de Navarra (lucia.martinez@unavarra.es).

* Este artículo está basado en los análisis y los resultados procedentes del proyecto "Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad", realizado para el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y cofinanciado por el Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje PROGRESS) en la convocatoria VP/2014/006 ("Apoyo a las reformas de protección social"). Se remite a los lectores interesados al informe completo (en particular, el capítulo 4), donde podrán encontrar análisis más detallados y extensiones de los que aquí se presentan.

1. INTRODUCCIÓN¹

La consideración de objetivos de incorporación laboral en el diseño de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos adquiere creciente relevancia. Con carácter general, todas aquellas prestaciones orientadas a proteger a los colectivos empleables incluyen acciones de orientación en la búsqueda de empleo. Estas acciones tienen su origen en el tradicional debate sobre si las prestaciones sociales favorecen la incorporación al empleo, al prevenir procesos de deterioro personal y social con costes laborales que pueden ser irreversibles, o si, por el contrario, el potencial desincentivo a la búsqueda de empleo puede fomentar la cronificación en la percepción de las prestaciones.

En el ámbito de las prestaciones por desempleo, la incorporación de medidas de activación

¹ Los autores desean expresar su agradecimiento al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por la disponibilidad de los datos contenidos en los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones por desempleo en el contexto del convenio firmado entre el SEPE y la Universidad de Alcalá, y a las comunidades autónomas, por la puesta a disposición de los datos de rentas mínimas. Ninguna de estas instituciones es responsable de los posibles errores que pudieran existir en los resultados por el tratamiento de los datos realizado por los autores ni de las interpretaciones, juicios u opiniones expresados a partir de los resultados obtenidos.

para favorecer las transiciones hacia la participación laboral ha implicado el establecimiento de nuevos criterios para algunas de las prestaciones monetarias tradicionales, creándose incluso nuevos instrumentos que directamente vinculan la prestación monetaria a la participación en actividades de activación. En cuanto a las rentas mínimas autonómicas, los intentos de activación han consistido en la integración en un mismo esquema de protección del derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades de promoción de la inclusión social de las personas beneficiarias.

En este artículo se aborda el análisis de la relación entre el sistema de garantía de ingresos y el mercado de trabajo para el caso de España. Con este objetivo, se presta atención principalmente a la dinámica de transiciones de entrada y salida del empleo, pero también de otras situaciones. Dado este interés en los aspectos vinculados con el empleo, el análisis se centra en aquellas prestaciones que tratan tanto de cubrir la insuficiencia de ingresos de los individuos y los hogares como de favorecer la transición hacia el empleo; es decir, las prestaciones por desempleo en su nivel asistencial y las rentas mínimas autonómicas.

Por ello, en primer lugar se examina la relación entre la percepción de las prestaciones no contributivas por desempleo y la inserción laboral, para lo que se emplean por primera vez los ficheros de registros administrativos de las personas perceptoras enlazados a lo largo del tiempo. A continuación, se hace lo mismo en el caso de las rentas mínimas autonómicas, utilizando una base de datos con información administrativa de (casi) todas las comunidades autónomas para examinar las dinámicas de entrada, salida y permanencia en la prestación, así como la posible influencia de las actividades de inserción en la salida de los programas. El artículo termina con una sección de conclusiones.

2. EL NIVEL ASISTENCIAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El nivel asistencial (no contributivo) del sistema de prestaciones por desempleo español está formado por los subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio que gestiona el Servicio Público de Empleo

Estatual (SEPE). Dentro de estas prestaciones se incluye el subsidio por cotizaciones insuficientes, el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45 años, el subsidio de revisión de mayor edad, el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, el subsidio dirigido a emigrantes retornados a España, el subsidio dirigido a personas excarceladas, la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio para personas mayores de 55 años, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE)².

El aspecto novedoso del estudio que se presenta aquí radica en la aportación de información sobre la dinámica de la percepción de los subsidios por desempleo, lo que implica el análisis de la evolución a lo largo del tiempo de la situación de las personas receptoras que entraron en el sistema en un momento dado. Esta perspectiva longitudinal permite estudiar cuestiones que tienen que ver con la duración de los episodios de percepción de los subsidios, las reentradas en su percepción y la evolución de las altas (entradas) de las personas receptoras según el tipo de subsidio, así como otras relacionadas con la dinámica (en particular, la permanencia y la salida) de las personas receptoras de subsidios³.

² Una descripción del sistema español de protección por desempleo se puede encontrar en Toharia (1997), Angoitia y Tobes (2006) y Toharia *et al.* (2009). Cuestiones como su cobertura o su grado de generosidad se tratan en Toharia *et al.* (2009) y Malo y García-Serrano (2010). García-Serrano (2011) examina tres cuestiones que normalmente se aducen como ejemplos de mal funcionamiento del sistema: la existencia de una normativa laxa y su aplicación poco exigente en cuanto a las sanciones a las personas receptoras por no cumplir con su obligación de búsqueda activa de empleo; los períodos prolongados de derecho a la prestación; y el desincentivo de las prestaciones sobre la búsqueda de trabajo y la salida del paro. Arranz, Muñoz-Bullón y Muro (2009) examinan el efecto de la reducción del nivel de prestaciones tras la reforma de 1992 sobre la tasa de salida de las personas receptoras.

³ Hay varios estudios que han examinado la relación entre percepción y salida del paro en España: unos, con datos administrativos del SEPE (Histórico del Sistema de Prestaciones, HSIPRE) similares a los que se utilizan en este estudio (véase Cebrían *et al.*, 1995 y 1996; Jenkins y García-Serrano, 2004; Alba, Arranz y Muñoz-Bullón 2007); otros, con datos de la *Encuesta de Población Activa* enlazada, que permite el seguimiento de los individuos durante seis trimestres consecutivos (Bover, Arellano y Bentolila, 2002; Cantó y Toharia, 2003); y otros, con los datos administrativos de la *Muestra Continua de Vidas Laborales, MCVL* (Toharia *et al.*, 2010; Arranz, García-Serrano y Toharia, 2010; Rebollo, 2012; Rebollo y García-Pérez, 2015). Prácticamente, ninguno de ellos distingue entre las prestaciones contributivas y las asistenciales y ninguno examina los distintos tipos de subsidios.

2.1. La base de datos

La base de datos utilizada en esta sección se ha generado a partir de los ficheros de prestaciones por desempleo del SEPE facilitados por la unidad estadística de prestaciones por desempleo. Se trata de una base de datos que permite un análisis sin precedentes de las trayectorias de las personas receptoras de prestaciones por desempleo. Los ficheros del SEPE contienen información de las personas beneficiarias y/o receptoras de prestaciones contributivas y subsidios por desempleo en cada mes, así como también datos sobre los movimientos de alta, reanudación y baja registrados cada año y detallados por meses. En concreto, el periodo de observación de la población de personas receptoras se extiende desde enero de 2007 hasta diciembre de 2014.

Se ha aprovechado esta fuente estadística para explotar la información mensual sobre los episodios de subsidios por desempleo registrados por cada receptor. Para ello, ha sido necesario generar una nueva base de datos a partir de la información existente, que se ha estructurado en una doble dimensión. Por un lado, se han leído los episodios de prestaciones para identificar los periodos de percepción de distinto tipo (contributiva, subsidio o RAI). Por otro lado, se han enlazado, para cada tipo de subsidio, los ficheros vivos de subsidios de cada persona hasta que deja de tener relación con el sistema de prestaciones por desempleo, con objeto de conocer su vida laboral a lo largo del tiempo como persona receptora y cuantificar sus periodos de derecho y sus duraciones consumidas. Esta forma de proceder hace posible conocer cuándo comienza un episodio de percepción (es decir, cuándo se produce el alta y el beneficiario comienza a percibir el subsidio) y cuándo termina (es decir, cuándo se produce la baja y el beneficiario deja de percibir el subsidio), así como si la misma persona aparece posteriormente como receptora del mismo tipo de subsidio o de otro.

Dado que la gran variedad de subsidios en el nivel asistencial dificulta el análisis de la evolución de las tipologías de altas, se ha considerado conveniente excluir algunos subsidios muy minoritarios y agrupar los 17 restantes en seis categorías: subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas menores

de 45 años, subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas mayores de 45 años, subsidio por cotizaciones insuficientes, colectivos especiales, renta agraria y otros programas (RAI y programas temporales).

2.2. Duración y reentradas

Dos elementos clave en cualquier evaluación del sistema de protección por desempleo son la duración efectiva de los episodios de percepción y las reentradas. La información presentada aquí se refiere a los episodios que comenzaron en cada uno de los años del periodo 2007-2012 y que se observan a lo largo del periodo 2007-2014. Los datos están censurados por la derecha, de modo que no se dispone de información sobre el tiempo restante de percepción de subsidio para aquellas personas que a 31 de diciembre de 2014 aún lo están recibiendo. Por este motivo, se han excluido del análisis los episodios que comienzan en los años 2013 y 2014 que se verían más afectados por el límite de la ventana de observación.

En primer lugar, se analiza la duración de las prestaciones. Para ello, se ha examinado la duración efectiva (en meses) del primer episodio de subsidio por desempleo por año de inicio. El panel (a) del cuadro 1 contiene la evolución del número de personas beneficiarias de subsidios (nivel asistencial, RAI y PRODI), la media, la desviación típica y algunos componentes de la distribución de duraciones (10, 25, 50, 75 y 90 por ciento).

Los resultados muestran que, en el periodo considerado, la duración promedio del primer episodio de subsidio por desempleo es de unos 12-13 meses. Esta cifra disminuye desde los catorce meses, cuando este primer episodio ocurre en 2007-2008, hasta un mínimo cercano a once meses en 2010, y se recupera después para situarse por encima de los doce meses en 2011-2012. En cuanto a la distribución, el 50 por ciento de las personas presentan duraciones de 9-10 meses o menos en 2007-2008, que se redujeron a siete meses o menos en los años 2009-2010 (cifra condicionada por el volumen de personas receptoras del PRODI) y luego volvieron a aumentar a 10-11 meses o menos. Por el contrario, el 10 por ciento de las

personas receptoras presenta duraciones muy cortas, inferiores a 3-4 meses, mientras que otro 10 por ciento (el que está situado por encima del 90 por ciento de la distribución) muestra duraciones largas, superiores a los dos años en todo el periodo de estudio.

Como elemento adicional de análisis, se ha procedido a calcular la duración acumulada de los episodios de percepción de subsidios (que pueden haber sido más de uno) por parte de la misma persona a lo largo de los años considerados. Hay que tener en cuenta que alguien que acceda al sistema asistencial por primera vez en 2011, por ejemplo, tiene menos tiempo para volver a entrar (puesto que, en este caso, solo

podríamos observar ese segundo o posterior episodio de cobro de la prestación desde 2011 hasta 2014). Esto implica que, como el periodo de observación se va reduciendo a medida que se consideran años posteriores de entrada en el sistema asistencial, las duraciones acumuladas se encuentran cada vez más afectadas por el impacto que tiene la censura por la derecha que se comentó más arriba.

Los resultados del cálculo de estas duraciones acumuladas se recogen en el panel (b) del cuadro 1. Como era de esperar, las duraciones acumuladas son más prolongadas que las duraciones del primer episodio. Cuando se observa a los individuos durante un periodo de

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA DURACIÓN (EN MESES) DE LOS EPISODIOS DE PERCEPCIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO, POR AÑO DE INICIO: MEDIA, DESVIACIÓN TÍPICA (DT) Y DISTRIBUCIÓN

PANEL (A): DURACIÓN DEL PRIMER EPISODIO

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	DT	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482.751	13,9	16,4	3	6	9	17	24
2008	7	663.729	14,3	14,7	4	6	10	19	25
2009	6	1.404.290	12,8	12,0	4	6	7	18	24
2010	5	1.753.923	11,4	10,3	3	6	7	13	24
2011	4	1.336.979	12,9	9,6	4	6	10	18	25
2012	3	1.323.996	12,4	7,9	4	6	11	18	25

PANEL (B): DURACIÓN ACUMULADA DE TODOS LOS EPISODIOS

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	DT	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	414.170	29,4	21,8	6	12	25	42	60
2008	7	490.260	28,0	19,3	6	12	25	40	55
2009	6	1.011.987	22,5	16,0	6	8	20	32	46
2010	5	1.077.922	18,4	13,6	5	7	15	25	39
2011	4	685.126	18,4	11,6	5	7	18	25	36
2012	3	614.601	15,7	9,0	5	7	15	23	28

Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros del SEPE.

tiempo suficientemente largo, como es el caso de los que entran en el subsidio por primera vez en 2007 y 2008 (ocho y siete años, respectivamente), la duración acumulada media se sitúa por encima de los dos años, es decir, en torno al doble de la duración media del primer episodio. A medida que el periodo de observación se reduce, las duraciones acumuladas disminuyen de forma importante, como se desprende de los datos de duraciones medias y de la distribución de las duraciones (en particular, las duraciones más prolongadas).

En cualquier caso, si se reduce el análisis a los perceptores con ventanas de observación más amplias (los que entraron en el subsidio por primera vez en 2007 y 2008), hay que mencionar dos resultados importantes. Primero, de la comparación del número de personas que hay en cada año en el panel (a) y en el panel (b) se deduce que no todas las personas vuelven a entrar en el nivel asistencial cuando se considera un periodo de tiempo largo. Y segundo, los resultados medios se ven notablemente afectados por quienes pasan mucho tiempo como perceptores. Sin embargo, hay una gran cantidad de personas cuyas duraciones acumuladas son relativamente reducidas: la mitad de las personas presentan duraciones iguales o inferiores a 25 meses, y en una cuarta parte de los casos son iguales o inferiores al año.

En resumen, el análisis realizado permite afirmar que la duración del primer episodio de percepción de subsidios no ha variado sustan-

cialmente a lo largo del tiempo. En cuanto a la duración acumulada, las características de la información manejada imponen límites sustanciales a la interpretación de los resultados.

En cuanto al estudio de las reentradas —es decir, el número de veces que una persona perceptora vuelve a recibir algún tipo de subsidio por desempleo a lo largo del tiempo (hasta el final del periodo de observación, que es el 31 de diciembre de 2014)—, el cuadro 2 ofrece el número medio de ellas para diferentes subsidios por desempleo (nivel asistencial, RAI y PRODI) de las personas perceptoras (por año de inicio). También incluye la desviación típica y algunos componentes de la distribución de las reentradas (10, 25, 50, 75 y 90 por ciento).

Como puede verse, el número medio de reentradas ha permanecido bastante estable a lo largo del periodo de análisis: alrededor de 2,7 en los años 2007-2008, y 2,4 en 2009-2014. Aquí hay que volver a mencionar la limitación que supone el hecho de que el número de años de observación se reduzca a lo largo del periodo de análisis, lo que puede influir en el número de reentradas.

En cuanto a la distribución, el 25 por ciento de las personas presenta solo un episodio de percepción, y el 50 por ciento, uno o dos episodios en promedio durante todo el periodo de análisis, mientras que otro 25 por ciento tenía cuatro reentradas o más antes del año 2009 (tres o más a partir de ese año) y un

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LAS REENTRADAS DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIOS DE DESEMPLEO, POR AÑO DE INICIO: MEDIA, DESVIACIÓN TÍPICA (DT) Y DISTRIBUCIÓN

Años	Nº años obs.	Personas	Reentradas						
			Media	DT	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482.751	2,7	1,9	1	1	2	4	5
2008	7	663.729	2,8	1,7	1	1	2	4	5
2009	6	1.404.290	2,4	1,5	1	1	2	3	4
2010	5	1.753.923	2,4	1,5	1	1	2	3	4
2011	4	1.336.979	2,5	1,5	1	1	2	3	4
2012	3	1.323.996	2,4	1,5	1	1	2	3	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros del SEPE.

10 por ciento, al menos cinco reentradas en promedio antes del año 2009 (y, al menos, cuatro a partir de ese año). Estos datos indicarían, por tanto, que el individuo promedio tiende a percibir entre dos y tres subsidios por desempleo cuando se considera un periodo de tiempo largo (al menos, cinco años). En todo caso, la variabilidad entre personas es notable, con un porcentaje relativamente elevado que no vuelve a percibir subsidios y un porcentaje relativamente bajo que lo hace varias veces.

Estos resultados sobre la duración y las reentradas en la percepción de subsidios por desempleo confirman en líneas generales los obtenidos en otro estudio en el que se utilizan datos sobre ocupación y percepción de prestaciones por desempleo procedentes de la *Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)* para el periodo 2005-2010 (véase García-Serrano *et al.*, 2012). En ese estudio se seleccionó a personas que, tras la pérdida de un empleo, comenzaron un episodio de prestaciones por desempleo (contributivas o asistenciales) en el primer trimestre de 2005 y de 2008 y se les siguió durante casi tres años, hasta diciembre de 2007 y diciembre de 2010, respectivamente⁴.

Un primer grupo de resultados de este estudio se refería a la duración. En concreto, entre quienes comenzaron a percibir prestaciones en 2005, la duración completa de los periodos de desocupación fue de siete meses, y entre quienes comenzaron en 2008, de 8,6 meses. Además, la evidencia sugería que la mayor parte de las personas no pasan largos periodos en el desempleo: la mitad de las que iniciaron la percepción de una prestación en 2005 finalizaron su periodo de desocupación antes de 4,2 meses; las que la iniciaron en 2008, antes de 5,5 meses. Por último, el desempleo de larga duración (un año o más de desocupación) afectó a un 16 por ciento de los primeros y a un 27 por ciento de los segundos⁵.

⁴ La *MCVL* es una base de datos que proporciona información procedente de los registros informatizados de la Seguridad Social y del Padrón Municipal Continuo y, dependiendo de la versión, de los datos fiscales de la Agencia Tributaria. Para más información, véase la página de la Seguridad Social: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST211>

⁵ Este resultado sugiere que la duración media completa de los episodios de desempleo que se obtiene a partir de datos longitudinales y administrativos (como los de la *MCVL*, pero también los de los ficheros del SEPE) es inferior a la duración incompleta que se obtiene a partir de datos transversales y de encuesta (como los de la *EPA*). El peso del paro de larga duración también es inferior.

Un segundo grupo de resultados procede del análisis de la relación entre duración y reentradas. Cuando se considera una ventana de observación relativamente amplia, se encuentra que hay personas que, tras pasar un tiempo recibiendo prestaciones por desempleo, salen del sistema para más tarde volver a entrar. En particular, del análisis se desprende que el porcentaje de personas que pasan mucho tiempo fuera de la ocupación (casi 20 meses de media tanto en el periodo 2005-2007 como en 2008-2010) y que presumiblemente al cabo de un periodo de tres años acaban en la inactividad, es reducido (7,8 por ciento en 2005 y 12,8 por ciento en 2008).

Por tanto, se podría concluir que la mayor parte de las personas receptoras de prestaciones por desempleo (en particular, las que perciben los subsidios) tienden a pasar una parte relativamente reducida del tiempo bajo la cobertura de dichas prestaciones, cuando se considera un periodo de observación de varios años. En realidad, hay una porción mayoritaria que consume periodos muy cortos de prestaciones, aunque vuelve a ellas varias veces. También cabe distinguir otro grupo importante con pocas reentradas y que pasa periodos algo más prolongados recibiendo el subsidio. Sin embargo, la proporción de los que permanecen periodos muy largos y se encuentran desligados del mercado de trabajo tiende a ser reducida (se situaría en torno al 10 por ciento, dependiendo del momento del ciclo económico).

Estos resultados, en suma, no apoyarían la tesis de que una parte relevante de los trabajadores desempleados muestran preferencias por permanecer en el paro, que no llevan a cabo actividades de búsqueda para salir de esa situación o que ven reducirse sus incentivos para volver a la actividad laboral por la percepción de prestaciones. Esta evidencia coincide con la obtenida en otros estudios más generales (García Mainar y Toharia, 2000; Ahn y García-Pérez, 2002; Garrido y Toharia, 2003) en que se examina la relación entre percepción de prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo. De acuerdo con sus hallazgos, la percepción de prestaciones no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, aunque sí (negativamente) a la disponibilidad para aceptar determinados empleos.

2.3. Análisis longitudinal de las personas perceptoras: salidas e inserción laboral

En este apartado se adopta una perspectiva longitudinal de la base de datos presentada anteriormente. En concreto, se ha seleccionado a los que comienzan episodios de subsidios por desempleo en enero de 2007 y en enero de 2010, siguiendo su evolución a lo largo de cinco años: hasta diciembre de 2011 en el caso del primer colectivo, y hasta diciembre de 2014 en el caso del segundo colectivo. Puesto que la ventana de observación es de igual longitud para todos los individuos, disponen del mismo tiempo para agotar los subsidios, encontrar empleo o abandonar la situación de percepción por otras razones. Asimismo, se examina la distribución de las causas de baja de las personas perceptoras de cada subsidio (es decir, si agotan la percepción del subsidio o si transitan hacia el empleo).

En este apartado se presenta un análisis del agotamiento y de la salida de los distintos tipos de subsidios por desempleo. El cuadro 3 muestra la distribución de las causas de baja de los todos los tipos de subsidios por desempleo considerados. Las dos causas mayoritarias son el agotamiento de la prestación y la salida hacia un empleo por cuenta ajena. El peso de cada una de ellas difiere según la duración potencial del subsidio.

Centrando la atención en la la salida hacia la ocupación, un aspecto que merece la pena señalar es que la forma de clasificar las causas de salida impide saber si una persona encuentra empleo inmediatamente después o unas semanas después de haber agotado la prestación. En la medida en que una parte de quienes la agotan vuelven posteriormente a percibir prestaciones por desempleo, es plausible pensar que han transitado hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas perceptoras cuya causa de baja es la salida hacia un empleo debería considerarse un umbral inferior al verdadero porcentaje de inserción laboral.

A la luz de los datos se puede afirmar que el porcentaje de perceptores que encuentran un

empleo por cuenta ajena varía notablemente en función del tipo de subsidio que reciban. Entre los que perciben subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho cortos de 90, 120 o 150 días (grupo 7), el porcentaje de quienes encuentran un empleo por cuenta ajena en los cinco años siguientes es del 17 por ciento si inician la prestación en 2007 y del 6,6 por ciento si la comienzan en 2010. Estos porcentajes suben entre quienes tienen derecho a periodos de derecho más largos, de 180 o 630 días (grupos 8 y 9): hasta alrededor de un 30 por ciento, en 2007, y entre el 15 y el 20 por ciento, en 2010. También es más elevado el porcentaje de los que encuentran un empleo por cuenta ajena entre los menores de 45 años con responsabilidades familiares que reciben un subsidio porque agotan una prestación contributiva. Para ellos, los porcentajes de quienes, iniciando la percepción de la prestación en 2007 y 2010, encuentran empleo por cuenta ajena son del 42 y 28 por ciento, respectivamente, si tienen 540 días del subsidio (grupo 1), y del 36 y el 31 por ciento si la duración es de 720 días (grupo 2). Asimismo, hay que señalar que estas cifras se reducen al 15,6 y al 15 por ciento, respectivamente, en el caso de los que perciben un subsidio para mayores de 52 años (grupo 13).

Se observa, por tanto, que la proporción de perceptores que salen hacia la ocupación es bastante menor en el segundo periodo de observación que en el primero para todas las categorías de personas perceptoras de subsidios. Este patrón refleja el impacto del empeoramiento de las condiciones económicas y de empleo. Además, el porcentaje tiende a crecer con la duración potencial del subsidio. Si bien esta relación no es lineal, se aprecia de forma algo más clara en el segundo periodo de observación.

De todas formas, hay casos que no encajan con estas conclusiones, como son los de las personas perceptoras de la Renta Agraria y de la RAI, para quienes el porcentaje de salidas hacia la ocupación es muy bajo: un 3 por ciento de los que comenzaron a percibir la Renta Agraria en 2007, y un 1 por ciento de los que comenzaron a percibirla en 2010, encontraron un empleo por cuenta ajena en los cinco años siguientes. Estos porcentajes alcanzaron el 7 y el 4 por ciento, respectivamente, entre quienes percibieron la RAI. Mientras que la reducida presencia de las salidas desde la Renta Agraria puede explicarse por las propias características del programa, la

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE LAS CAUSAS DE BAJA DE LAS PERSONAS PERCEPTORAS DE SUBSIDIOS POR DESEMPLEO, POR TIPO DE SUBSIDIO: TOTAL NACIONAL. ALTAS INICIALES (PERSONAS) EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y EN ENERO DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

PANEL A. ALTAS INICIALES DE ENERO 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011). PORCENTAJES

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	11,8	13,7	7,4	15,6	20,1	12,0	5,6	8,1	12,2	33,3	16,4	14,1	54,7	2,6	7,3		9,8
Cuenta ajena	41,8	36,5	22,3	45,4	35,7	8,9	17,1	30,8	29,8	20,0	33,8	13,5	15,6	2,9	2,6		7,3
Otras causas	8,3	13,5	0,4	11,6	17,7	0,8	1,3	1,0	11,8	6,7	9,2	14,9	2,4	0,5	0,9		1,2
Jubilación				0,2	0,3	1,6		0,0	0,1				16,9		0,9		0,1
Agotamiento	38,0	36,1	69,7	27,1	25,8	76,8	76,0	60,0	46,0	40,0	40,1	57,5	10,3	93,8	88,4		81,6
Cuenta propia	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4			0,1	0,2		0,5		0,1	0,1			0,0
Fijo discontinuo	0,0			0,1										0,0			
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total casos	2.866	4.849	1.405	597	994	633	767	6.445	3.637	15	207	496	4.261	2.420	233		5.630

PANEL B. ALTAS INICIALES DE ENERO 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014). PORCENTAJES

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	12,9	13,4	11,3	17,7	23,9	14,0	8,3	9,2	12,2	27,0	13,4	10,3	60,2	4,5	2,4	9,0	7,4
Cuenta ajena	27,9	31,4	14,0	28,6	27,2	10,6	6,6	15,2	20,5	14,3	14,4	5,7	15,0	1,1	0,6	17,0	4,1
Otras causas	4,7	8,0	0,7	8,0	11,3	0,3	0,8	0,7	8,4	6,4	13,4	10,9	3,6	0,3	1,1	1,7	1,2
Jubilación				0,1	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	1,6			13,9		1,9	0,0	0,7
Agotamiento	54,1	46,6	73,8	45,0	36,9	74,9	84,2	74,9	58,6	50,8	57,2	73,1	7,1	94,0	94,0	72,2	86,5
Cuenta propia	0,4	0,6	0,1	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1	0,4		1,5	0,1	0,3	0,1		0,1	0,1
Fijo discontinuo																	
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total casos	9.577	23.616	6.461	2.190	6.021	1.358	2.591	15.898	8.255	63	201	903	10.174	3.610	536	67.830	11.247

Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

de la RAI parece apuntar a las especiales dificultades de inserción laboral a las que se enfrentan los colectivos a los que se dirige esta prestación.

casi la totalidad de las comunidades autónomas. Este fichero incorpora datos de todas las comunidades salvo Cataluña.

3. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

3.1. La base de datos

Para la evaluación de los programas de rentas mínimas se ha utilizado una base de registros administrativos con información sobre las unidades perceptoras de estas prestaciones. En este tipo de registros se dispone de datos longitudinales que, gracias a la existencia de marcos de análisis cada vez más compactos, hacen posible abordar el estudio de los aspectos dinámicos del cobro de las rentas mínimas. En todo caso, ha sido necesario depurar estos registros de personas y familias beneficiarias de estas prestaciones para poder controlar las numerosas fuentes potenciales de errores y adecuar el formato a las necesidades de análisis. La depuración ha implicado un proceso completo de transformación de los registros desde su estado original orientado a la gestión a ficheros que posibiliten su análisis.

La explotación de una base de datos longitudinal hace necesario reconstruir la evolución cronológica de cada hogar mientras es beneficiario del programa, de modo que se disponga de información de su dinámica temporal. Aunque en los ficheros utilizados no existen datos directos de duraciones, el procedimiento más habitual en otros países es considerar la duración en el programa como el período comprendido entre el inicio del cobro de la prestación y la última fecha de percepción. Adaptar la base de datos ha requerido realizar imputaciones de datos en algunos casos. En otros, la forma de recogida de los datos restringe el análisis de la duración. En cualquier caso, el hecho de contar con fechas exactas de entrada y salida ha permitido un cálculo muy ajustado de los meses de permanencia en el programa.

La disponibilidad de estos registros en algunas comunidades autónomas ha permitido la realización de evaluaciones de sus programas de rentas mínimas, como los de la Comunidad de Madrid (Ayala y Rodríguez, 2007a, 2007b) y Cataluña (Casado y Blasco, 2009), aunque la evidencia sobre los resultados de estos programas es todavía muy limitada. Por ejemplo, apenas existen estudios desde la perspectiva longitudinal que abarquen más de un programa autonómico (Ayala y Rodríguez, 2012). Los resultados de estas pocas evaluaciones parecen reflejar que, pese a las dificultades de algunos colectivos, las duraciones no parecen ser más prolongadas que las registradas en otros países europeos (Immervoll, Jenkins y Königs 2015), por lo que no puede afirmarse que los problemas de cronificación sean más agudos en el caso español.

Para la elaboración de la base de datos se envió a los responsables técnicos de los programas de las comunidades autónomas un cuestionario específico para la preparación de los ficheros por sus servicios informáticos. Dicho cuestionario solicitaba información sobre un conjunto de variables básicas, con objeto de homogeneizar, en la medida de lo posible, las bases de datos de cada comunidad. Los 17 ficheros regionales se armonizaron recodificando los valores de algunas variables y se fusionaron en una única base común. El resultado es una base de microdatos con más de 600.000 observaciones referidas a los distintos episodios de participación en el programa de las personas beneficiarias de cada comunidad. Por su tamaño y su carácter censal, la base de datos constituye una fuente excepcional para el análisis de la dinámica de las rentas mínimas no solo en España, sino también en el contexto europeo. El período de referencia en la solicitud de los datos era el comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2015. Debido a los cambios en los sistemas de información durante ese intervalo temporal, no todas las comunidades autónomas pudieron enviar registros que cubrieran el período completo.

Aún no existen, sin embargo, análisis que incorporen datos de todas las comunidades autónomas para realizar un balance global del conjunto de las rentas mínimas. Una de las contribuciones de nuestro estudio es la construcción de un fichero de registros de beneficiarios de rentas mínimas a partir de información de

Para un correcto tratamiento de los datos se eliminaron del análisis las observaciones correspondientes a las comunidades autónomas con información para un periodo muy breve (Extremadura y Melilla) o las de aquellos programas cuyas características fuerzan a que los episodios sean muy cortos, como es el caso de Andalucía. También se eliminaron los datos de hogares que aparecían como beneficiarios de la prestación, pero que se encontraban ya en el programa antes del inicio de la recogida de datos. El primer y el último momento de cobro de la prestación se tomaron como referencia para medir la duración del periodo de estancia en el programa⁶. En el caso de los expedientes activos o suspendidos, el tiempo estimado de participación en el programa es desde el inicio del cobro al cierre del periodo de observación.

cia social remite al análisis de las duraciones de cada estancia. A este respecto, los trabajos realizados en otros países ponen de manifiesto que, mientras que la mayor parte de las estancias en el programa son de corta duración, existe también un efecto acumulativo en los hogares con menores posibilidades de autonomía socioeconómica que da lugar a un porcentaje notable de beneficiarios de larga duración (Bane y Ellwood, 1994). Las implicaciones en términos de intervención pública son considerables. En la medida en que la mayor parte del gasto lo absorben las personas beneficiarias con duraciones más largas, parece razonable el diseño de actuaciones más selectivas en materia de inserción.

En el cuadro 4 se recogen las diferencias en las duraciones medias de las rentas mínimas percibidas por personas beneficiarias que, en algún momento, pasaron por el programa (todos los expedientes extinguidos) y aquellas que, al cierre del periodo de observación, aún cobraban la prestación (expedientes activos). Los datos referidos a todos los expedientes revelan una acusada concentración de las personas beneficiarias en los intervalos temporales de menor duración.

3.2. Análisis de las duraciones

El debate sobre la existencia o no de cadenas de dependencia asociadas a la participación prolongada en programas de asisten-

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DE LAS DURACIONES EN LA PERCEPCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (TODAS LAS ENTRADAS)

	<i>TODOS</i>	<i>Activos</i>	<i>Extinguidos</i>	<i>Suspendidos</i>
<1 año	54,2	25,3	78,2	38,0
1-2 años	16,3	22,4	10,5	18,6
2-3 años	9,1	15,4	3,5	14,2
3-4 años	5,7	10,4	1,5	8,9
4-5 años	5,7	9,5	3,1	5,6
5-6 años	3,6	5,7	2,0	5,5
6-7 años	2,2	4,3	0,6	4,1
>7 años	3,4	7,0	0,8	5,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,1
Duración media (meses)	22,3	34,8	12,3	31,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

⁶ Esta decisión excluye del análisis a las personas pendientes de resolución.

Más de la mitad de los que en los once años considerados entraron en los programas estuvieron menos de un año. La duración media de todos los expedientes analizados (460.000) fue inferior a dos años. Para la mayoría de los hogares, la renta mínima fue, por tanto, una ayuda transitoria. No obstante, uno de cada diez hogares estuvo en los programas más de cinco años seguidos. Estas duraciones, en cualquier caso, son inferiores a las estimadas para otros países.

La distribución de expedientes activos presenta un perfil diferente a la de los expedientes extinguidos. Algo menos de la mitad de las personas que figuran en esos expedientes llevan menos de dos años en los programas, lo que contrasta con los que entraron en ellos y luego salieron (el 90 por ciento estuvo menos de dos años). Además, un 15 por ciento ha percibido la prestación más de cinco años consecutivos, lo que indicaría el enquistamiento dentro de los programas de una serie de hogares con limitadas posibilidades de independencia económica.

De nuevo, las cifras parecen claramente alejadas de las que se han hallado en otros países, donde cerca del 40 por ciento de las personas beneficiarias permanecen en los programas desde hace ocho o más años (Immervoll, Jenkins y Königs, 2015). Esto invitaría a relativizar la crítica por parte de los programas autonómicos de rentas mínimas. No obstante, el establecimiento de comparaciones internacionales es metodológicamente complicado. Los rasgos institucionales de los programas autonómicos

difieren notablemente de los de otros países europeos, sobre todo, en cuanto a las reducidas cuantías y las bajas tasas de sustitución de los salarios. El mantenimiento de las prestaciones en niveles muy bajos, si bien contribuye a que las estancias sean breves, introduce límites notables para alcanzar los objetivos de suficiencia económica propios de este tipo de programas.

Ante esta valoración de las duraciones como reducidas, se pueden formular dos críticas. En primer lugar, dada la diversidad de periodos disponibles para las comunidades autónomas, con regiones que ofrecen información para todo el periodo, y otras para solo unos años –incluyéndose entre ellas el País Vasco, con un número muy alto de observaciones–, el balance final puede estar condicionado por la mayor brevedad de las estancias en las últimas. El cuadro 5 repite la misma información que el cuadro anterior tomando como referencia solo los hogares que entraron a partir de 2012, periodo para el que existe información en todas las regiones, salvo las excepciones citadas. Teniendo en cuenta un periodo máximo de cincuenta meses, ya que algunas comunidades ofrecen información para algunos meses de 2016, destaca el predominio de las estancias breves: cerca de un 80 por ciento de las duraciones son de menos de 24 meses, y la duración media de todos los episodios es de un año y un trimestre. En el caso de los expedientes extinguidos, la duración media fue de ocho meses. Se trata, por tanto, de episodios cortos a pesar de que las entradas tuvieron lugar en los momen-

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS DURACIONES EN LA PERCEPCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (ENTRADAS DESDE 2012)

	<i>TODOS</i>	<i>Activos</i>	<i>Extinguidos</i>	<i>Suspendidos</i>
<1 año	57,4	32,9	85,8	46,8
1-2 años	20,1	29,2	9,3	22,9
2-3 años	12,2	20,0	3,1	17,5
3-4 años	10,2	17,9	1,9	12,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Duración media (meses)	15,4	21,5	8,3	20,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN DE LOS EPISODIOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (2005-2016)

Un episodio	60,4
Dos episodios	16,9
Tres episodios	8,1
Cuatro episodios	4,9
Cinco o más episodios	9,7
TOTAL	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

tos más duros de la crisis, con la tasa de desempleo alcanzando su nivel máximo histórico. Aun así, en este periodo siguen entrando a la prestación hogares que mantienen estancias prolongadas: casi uno de cada cinco de los que actualmente cobran la prestación y que entraron a partir de 2012 llevan todo el tiempo posible en esa situación.

En segundo lugar, se podría argumentar que los resultados que caracterizan las duraciones como cortas se refieren a episodios dentro de programas considerados de forma independiente, de modo que las reincorporaciones representan entradas distintas, aunque se trate del mismo hogar. Esta última opción analítica se justificaría, principalmente, por el hecho de que el propio concepto de hogar obliga a considerar como una realidad distinta la unidad inicial si algunas de las características presentes en la primera entrada han cambiado en el tiempo. Ciertamente, no se puede obviar, sin embargo, la diferencia entre las salidas definitivas y aquellas de carácter transitorio, con futuras reincorporaciones al programa. Tal como muestra el cuadro 6, casi dos tercios del total no volvieron a entrar después de un primer episodio.

En síntesis, el balance general que se puede hacer de las duraciones es que, en general, resultan breves para tratarse de una ventana temporal de observación tan extensa (once años). En el lado negativo cabe señalar la existencia de un número no desdeñable de episodios de larga duración (más de cinco años), una cierta cronificación de los que actualmente (es decir, al final del periodo observado) se encuen-

tran en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40 por ciento de los que salieron volvieron a entrar).

3.3. Salidas exitosas de los programas y políticas de inserción

Hasta el momento, las evidencias empíricas sobre el efecto de las medidas de inserción sociolaboral que acompañan al cobro de la prestación de renta mínima son escasas. Se trata, a su vez, de una de las cuestiones más controvertidas, puesto que ha sido utilizada, por una parte, como legitimación de los programas y, por otra, como base de algunas de sus principales críticas. Hay que tener en cuenta, de hecho, que en la mayoría de los casos la vinculación a la activación puede implicar una fuerte condicionalidad de la prestación a la realización de actividades que están destinadas, sobre todo, a probar la 'buena disposición' de los perceptores (Arriba y Ayala, 2013)

Valorar la efectividad real de las estrategias de activación en los programas de garantía de mínimos es, en cualquier caso, una tarea difícil, principalmente por la ausencia de datos sobre actividades realizadas y de información suficiente sobre las características de los beneficiarios. Algunos trabajos muestran que, aunque la participación en las actividades vinculadas a la percepción de las rentas mínimas tiene un éxito bajo en cuanto a acceso al mercado de trabajo,

contribuye a la mejora de capacidades, a la formación o al acceso a mercados de trabajo protegido, así como a evitar el aislamiento de los perceptores (Ayala y Rodríguez, 2006). Así, al analizar el efecto de las políticas de activación sobre las personas beneficiarias del programa catalán de renta mínima de inserción, Riba, Ballart y Blasco (2011) hallaron que solo las personas beneficiarias con un elevado grado de empleabilidad tenían posibilidades de encontrar trabajo, siendo limitado el impacto de la gestión pública en la inserción.

Una de las mayores dificultades del análisis estriba en la correcta identificación de los resultados de las medidas de inserción dentro de estos programas. En primer lugar, esta dificultad se deriva de que los efectos de estas políticas pueden darse en distintos aspectos (cambios en las horas de trabajo, los salarios, la renta y la pobreza monetaria o la privación material). Además, los resultados pueden apreciarse en el largo plazo (por ejemplo, en cuanto a los resultados de las acciones formativas) y tener un carácter cualitativo difícil de capturar. A ello se añade que el impacto aislado de estos programas es a menudo pequeño, comparado con el de otros factores exógenos que también podrían afectar a los resultados.

Los datos disponibles en el fichero de registros permiten evaluar un indicador de resultados relevante: el tipo de salida de los programas. Las causas de cese del cobro de la prestación se han armonizado para definir tres tipos de salidas: exitosa (haber logrado la independencia económica a través del acceso al empleo o pasar a tener recursos superiores al baremo por otras razones), salida por abandono de los compromisos adquiridos (incumplimiento de las obligaciones firmadas, no asunción de los compromisos del contrato de integración, destino incorrecto de la prestación, no escolarización de menores, actuación fraudulenta, no comunicación de variaciones y rechazo de las medidas de inserción laboral, entre otras) y salida de tipo administrativo (pérdida de nacionalidad, cumplir 65 años de edad, trasladarse fuera de la comunidad autónoma, fallecimiento o internamiento del titular, fusión del expediente, entre otras)⁷.

⁷ Aunque estos requisitos de mantenimiento y condicionalidad son similares en muchas comunidades autónomas, cabe señalar que el desarrollo normativo presenta algunas diferencias, lo que hace complejo homogeneizar los criterios. En cualquier caso, los seleccionados representan a la mayor parte del territorio.

La primera de esas salidas podría interpretarse como un indicador positivo, aunque esta caracterización debe hacerse con prudencia. Hay que señalar también que la delimitación establecida entre el primer y el segundo tipo de salida puede resultar demasiado rígida. En la práctica, algunos de los argumentos que conducen a que una salida sea considerada como fraudulenta podrían ser indicativos de una mejora en la situación económica de los hogares. Es el caso, por ejemplo, de la no comunicación de variaciones. Dado que los costes de oportunidad de no comunicar los cambios son nulos debido a la ausencia de sanciones, algunos hogares obvian la obligación de informar al centro de servicios sociales la mejora registrada en el hogar, asegurándose la percepción de la prestación hasta que la nueva situación se descubra.

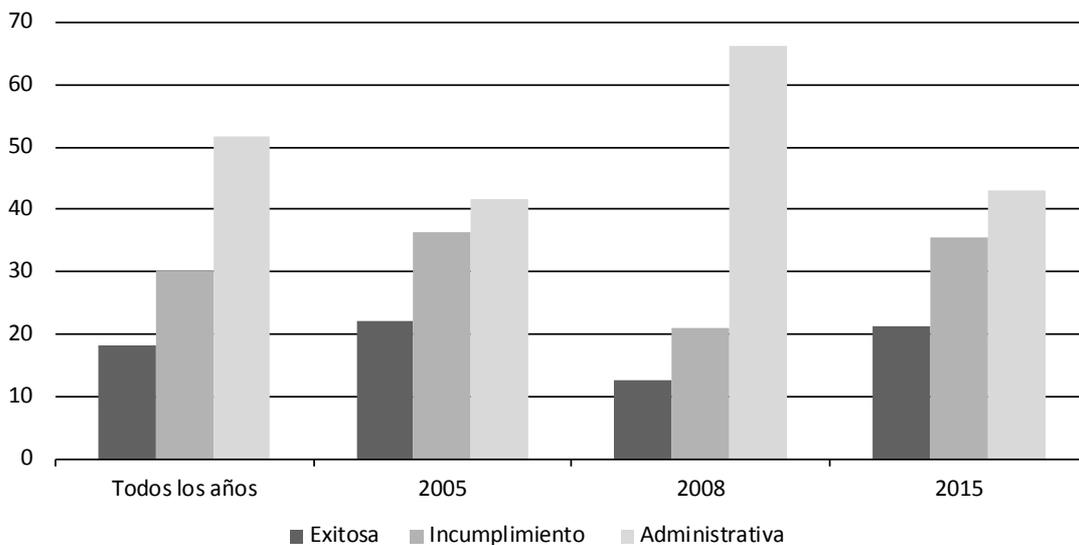
El gráfico 1 muestra la distribución de las salidas en distintos momentos del tiempo. El resultado más destacado es el del peso mayoritario de las salidas de carácter administrativo, que representan un 60 por ciento de los hogares que abandonaron los programas. Por otra parte, destacan las grandes dificultades para que los hogares participantes salgan de los programas por razones vinculadas a la autonomía personal, que se agudizaron por el deterioro del mercado de trabajo, como se desprende del salto de más de 20 puntos porcentuales que se produce entre 2005 y 2008. Por tanto, de los datos se deduce que durante el período de análisis, marcado por el profundo cambio de ciclo económico, los programas no cumplieron, en general, con el objetivo de transitoriedad de la prestación.

En todo caso, ha de señalarse que las características socioeconómicas de los beneficiarios juegan un papel determinante en el tipo de salidas de los programas de rentas mínimas (estos resultados no se muestran por razones de espacio). Algunas variables, como la edad (los más jóvenes), la nacionalidad (titulares extranjeros), el tamaño de la unidad beneficiaria (hogares de menor dimensión) o la situación a la entrada en el programa (no tener un empleo), se asocian con una menor prevalencia de las salidas por razones vinculadas a una mayor independencia económica.

Si el tipo de salida puede considerarse como un *output* o resultado de los programas, las actividades de promoción de la inserción

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES POR TIPO DE SALIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

sociolaboral en las que participan los beneficiarios podrían ser consideradas como un *input*. En este sentido, la posible relación entre el tipo de salida y las políticas de inserción podría interpretarse como un indicador muy general de la efectividad de las políticas desarrolladas. Claro es que se trata de una aproximación limitada tanto por los problemas citados para identificar las salidas exitosas como un resultado positivo de los programas, como por las limitaciones del análisis descriptivo para hacer una interpretación causal de los efectos de las medidas de inserción.

A la base de datos de registros de rentas mínimas se han podido incorporar dos variables que recogen la participación en las actividades de inserción que acompañan a la prestación monetaria. La primera de ellas informa sobre la actividad de inserción en la que ha participado el titular de la prestación o la unidad beneficiaria. Es una variable con tres categorías de actividades en las que los beneficiarios han podido participar: actividades generales (fomento de habilidades sociales), actividades orientadas al empleo (fomento de habilidades laborales) y participación en los dos tipos de actividades. Dada la dificultad para incorporar los datos

de participación en actividades de inserción al mismo fichero de gestión económica de las prestaciones, no todas las comunidades autónomas recogen esos datos en los ficheros de microdatos enviados. Las regiones que sí ofrecen esa información son Castilla y León, Ceuta, Galicia, Madrid, País Vasco y Navarra, algunas de las islas Baleares, Extremadura y Comunidad Valenciana, si bien en estas dos últimas el tipo de salida no está codificado. En total, la información proporcionada por estas comunidades con esta variable suma casi 200.000 observaciones. Una segunda variable ofrece más detalle sobre la actividad de inserción laboral en la que ha participado el titular de la prestación o la unidad beneficiaria. Se trata de una variable con tres categorías: no se ha participado en actividades de inserción laboral, se ha participado en medidas generales de inserción laboral (acompañamiento en la búsqueda de empleo, formación, etc.) o se ha participado en estrategias intensivas de empleo (empleo subsidiado, empresas de inserción, etcétera).

El cuadro 7 pone en relación el tipo de salida con las actividades de inserción en las que se ha participado. Los datos sugieren que la fre-

CUADRO 7

SALIDAS SEGÚN LA PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE INSERCIÓN (PORCENTAJE)

	Exitosa	Incumplimiento	Administrativa	Total
General	13,9	63,7	22,4	100
Orientada al empleo	21,6	56,8	21,6	100
Medidas generales	18,6	63,6	17,9	100
Estrategias intensivas de empleo	32,7	50,3	17,0	100
General y orientada al empleo	34,7	37,1	28,2	100
TOTAL	19,5	23,0	57,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

cuencia de las salidas exitosas es mayor cuando se ha participado en una actividad orientada al empleo que cuando las acciones emprendidas trataban de mejorar las habilidades sociales generales. La diferencia es de casi siete puntos porcentuales y se refleja también en la duración de las estancias en los programas, de casi treinta meses en el segundo caso y medio año menos en el primero. Dentro de las actividades orientadas a la mejora de las habilidades laborales, destaca el mayor porcentaje de salidas exitosas cuando las medidas fomentan la incorporación rápida al mercado de trabajo de los participantes frente al correspondiente a las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo. A la luz de los resultados también cabe afirmar que las que combinan distintos tipos de actividades obtienen mejores resultados, tanto desde la perspectiva del tipo de salida de los programas (más de uno de cada tres hogares sale por haber logrado los objetivos de independencia económica) como por la menor duración del tiempo en el programa (cerca de 21 meses).

Como se ha señalado anteriormente, los resultados obtenidos deben interpretarse con prudencia, habida cuenta de los problemas metodológicos que presentan. El análisis descriptivo no permite establecer relaciones de causalidad debido a posibles sesgos de selección, puesto que las personas que participan en las

actividades más orientadas a la inserción laboral pueden tener características que de partida les hagan más empleables. Los datos disponibles parecen confirmar que en las medidas más generales existe una presencia muy superior de los titulares con menor formación (más de la mitad del total), mientras que en las medidas de empleo más intensivas hay una presencia significativamente menor de este grupo (un tercio).

En cualquier caso, parece que algunas características de los beneficiarios se asocian a mayores porcentajes de salidas por haber alcanzado un nivel suficiente de autonomía en la generación de ingresos, sobre todo, la relación con el mercado de trabajo en el momento de entrada en los programas. Además, algunas de las actividades de inserción en las que participan las personas beneficiarias pueden relacionarse con resultados positivos, aunque la concentración de población con mayores niveles de empleabilidad en este tipo de actividades pone en cuestión esta conclusión.

4. CONCLUSIONES

Una de las notas dominantes en la evolución del sistema español de garantía de ingresos ha sido la creciente incorporación de medidas

de activación que tratan de favorecer un mayor número de transiciones desde el cobro de la prestación a la participación laboral y una menor cronificación en los programas. Desde su puesta en marcha a finales de los años ochenta del siglo XX, las rentas mínimas autonómicas han tratado de integrar en un mismo esquema de protección el derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades que promovieran la inclusión social de las personas beneficiarias. Desde la Administración Central también se establecieron nuevos criterios para algunas de las prestaciones monetarias tradicionales vinculadas a la situación de desempleo o, incluso, se crearon nuevos instrumentos. Es el caso, por ejemplo, de la RAI o del énfasis en la activación presente en los esquemas extraordinarios creados durante la crisis, como el PRODI, el PREPARA o el más reciente PAE.

Siendo varios los factores que pueden explicar la adopción de esta estrategia, que no es ajena a lo sucedido en la mayoría de los países europeos, el más dominante es el arraigo, tanto en los responsables del diseño de los programas como en una parte importante de la ciudadanía, de la idea según la cual estas prestaciones generan desincentivos y favorecen el cobro de la prestación durante períodos muy prolongados. El temor a la cronificación impregnó, de hecho, el desarrollo de las rentas mínimas casi desde su gestación, con la imposición en algunos casos de criterios muy restrictivos para la población potencialmente activa, y con el coste añadido de generar elevadas expectativas sobre las posibilidades reales de incorporación al mercado de trabajo de las personas beneficiarias, poco fundamentadas en la realidad laboral. El divorcio entre esas expectativas y los resultados finales de los programas obligó a su reorientación, flexibilizando en algunos casos la percepción de rentas del trabajo y el cobro de la prestación, desvinculando en otros la activación del derecho a la prestación o reorientando estas medidas en la mayoría de las regiones.

La apuesta por la activación en este tipo de programas puede generar no solo disfunciones sino también ser en sí misma un factor de riesgo en la cobertura de los hogares más vulnerables. Por un lado, en algunos países, el tránsito desde la concepción de la activación como un derecho a su utilización como medio de contención de la dependencia en forma de obligación para las personas beneficiarias ha transformado

estos instrumentos más en un nuevo y exigente test de comprobación de la necesidad que en un derecho de las personas beneficiarias. Lo que desde un punto de vista teórico constituiría una vía fácil de comprobación de la necesidad en la práctica puede contribuir a aumentar la fragmentación entre las personas beneficiarias de estas prestaciones, al excluir a aquellos hogares cuyo déficit de habilidades les incapacita para la incorporación al mercado laboral.

Por otro lado, existe el riesgo de desviar la atención de lo que son los problemas reales de los hogares que acceden a estas prestaciones. Así, en la práctica sigue habiendo una notable asimetría entre el supuesto de que existen altos costes de eficiencia en los programas en forma de desincentivos y el conocimiento real de cómo las unidades beneficiarias entran y salen de los programas o la duración real de los períodos de percepción de la prestación. La evaluación de la dinámica de la participación en los programas de rentas mínimas es todavía muy limitada. Hasta ahora no se ha dispuesto de información comparable y, además, los programas resultan excesivamente complejos como para trazar un cuadro de resultados globales. Por añadidura, es muy difícil relacionar los posibles resultados con la variedad de objetivos. Los avances en términos de las ganancias de empleabilidad de los hogares menos vulnerables, o el propio objetivo general de la inclusión social, son difícilmente valorables.

En este artículo se ha tratado de aportar información sobre esta cuestión, utilizando para ello unas bases de datos novedosas (la de personas perceptoras de prestaciones por desempleo del SEPE y la que se ha conformado a partir de los programas de rentas mínimas autonómicas) que han sido transformadas para permitir el análisis de la dinámica (entradas, salidas y permanencia) de la percepción para períodos temporales largos (de varios años). La principal conclusión que se ha obtenido es que existe un elevado grado de rotación en la percepción, tanto de los subsidios por desempleo como de las rentas mínimas; es decir, se verifican muchas entradas y salidas, lo que hace que las duraciones medias sean relativamente cortas, aunque, a la vez, hay un grupo de personas perceptoras (que no es mayoritario) que se cronifican y presentan largos períodos de cobro de las prestaciones. En este sentido, las salidas hacia el empleo no son muy elevadas, si bien existen

diferencias importantes atendiendo a las características personales y de los hogares, así como del tipo de prestación recibida. Además, la activación y las actividades de inserción parecen producir efectos positivos, aunque este resultado puede estar vinculado al hecho de que las personas beneficiarias con mayor grado de empleabilidad sean precisamente las que más participen en tales actividades y programas de activación, provocando, por tanto, un impacto sesgado de la gestión pública de la inserción.

BIBLIOGRAFÍA

AHN, N. y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2002). Unemployment duration and workers' wage aspirations in Spain. *Spanish Economic Review*, 4(2), pp. 103-118.

ALBA, A., ARRANZ, J. M. y MUÑOZ-BULLÓN, F. (2007). Exits from unemployment: recall or new job. *Labour Economics*, 14, pp. 788-810.

ANGOTIA, M. y TOBES, P. (2006). La protección por desempleo de los inmigrantes en España. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 61, pp. 41-60.

ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C. y TOHARIA, L. (2010). The influence of temporary employment on unemployment exits in a competing risks framework. *Journal of Labor Research*, 31, pp. 67-90.

ARRANZ, J. M., MUÑOZ-BULLÓN, F. y MURO, J. (2009). Do unemployment benefit legislative changes affect job finding? *Moneda y Crédito*, 228, pp. 7-44.

ARRIBA, A. y AYALA, L. (2013). El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio. *Presupuesto y Gasto Público*, 71, pp. 259-276.

AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2006). The Latin model of welfare: Do 'insertion contracts' reduce long-term dependence? *Labour Economics*, 13, pp. 799-822.

— (2007a). Barriers to employment and welfare duration. *Journal of Policy Modelling*, 29, pp. 237-257.

— (2007b). Exits from social assistance in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 16, pp. 168-182.

— (2012). *Análisis de los registros de las rentas mínimas de inserción: estructura de la base de datos, perfiles de las personas beneficiarias y duraciones de las prestaciones*, Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

BANE, M. J. y ELLWOOD, D. T. (1994). *Welfare realities. From Rethoric to Reform*. Harvard: Harvard University Press.

BOVER, O., ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (2002). Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle. *Economic Journal*, 112, pp. 223-265.

CANTÓ, O. y TOHARIA, L. (2003). Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad. *Hacienda Pública Española* (monografía 2003), pp. 125-156.

CASADO, D. y BLASCO, J. (2009). *Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación*. Barcelona: Ivalúa.

CEBRIÁN, I., GARCÍA-SERRANO, C., MURO, J., TOHARIA, L. y VILLAGÓMEZ, E. (1995). Prestaciones por desempleo, duración y recurrencia del paro., en J. J. DOLADO y J. F. JIMENO (Eds.), *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*. (Colección Estudios, 13), pp.155-193.

— (1996). *Protección social y acceso al empleo* (Colección Estudios, 34). Madrid: Consejo Económico y Social.

GARCÍA MAINAR, I. y TOHARIA, L. (2000). Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo. *Revista de Economía Aplicada*, 23, pp. 5-33.

GARCÍA-SERRANO, C. (2011). El sistema de protección por desempleo: evidencia para la revisión de algunos aspectos controvertidos. *Revista Econòmica de Catalunya*, 63, pp. 73-87.

GARCÍA-SERRANO, C., ARRANZ, J. M.; CANTÓ, O. y MALO, M. A. (2012). *El sistema de protección por desempleo y la duración efectiva de los*

episodios de paro. Premio FIPROS 2011/02. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

GARRIDO, L. y TOHARIA, L. (2003). What does it take to be (counted as) unemployed? The case of Spain. *Labour Economics*, 11(4), pp. 507-523.

IMMERVOLL, H., JENKINS, S. y KÖNIGS, S. (2015). *Are recipients of social assistance 'benefit dependent'? Concepts, measurement and results for selected countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 162). París: OCDE.

JENKINS, S. P. y GARCÍA-SERRANO, C. (2004). The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66(2), 239-260.

MALO, M. A. y GARCÍA-SERRANO, C. (2010). Indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo: la experiencia internacional y el caso español. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 247-265.

REBOLLO, Y. (2012). Unemployment insurance and job turnover in Spain. *Labour Economics*, 19(3), pp. 403-426.

REBOLLO, Y. y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2015). Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain. *SERIEs*, 6(1), pp. 1-41.

RIBA, C., BALLART, X. y BLASCO, J. (2011). Minimum income and labour market integration processes: Individual and institutional determinants. *Reis*, 133, pp. 43-58.

TOHARIA, L. (1997). El sistema español de protección por desempleo. *Papeles de Economía Española*, 72, pp.192-213.

TOHARIA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2009). *El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*. Madrid: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

– (2010). El sistema español de protección por desempleo y la salida del paro. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 230-246.

Crisis, recuperación y flujos de entradas y salidas en programas de rentas mínimas: el caso de Asturias

FRANCISCO JAVIER MATO DÍAZ*

RESUMEN

Los programas autonómicos de rentas mínimas, diseñados para combatir la pobreza y la exclusión social, pasaron a desempeñar un papel central en el sostenimiento de las rentas a lo largo de la Gran Recesión. Este artículo se centra en el Salario Social Básico asturiano, estudiando los flujos de entrada desde 2006 y de salida entre 2014 y 2017. Destaca el aumento de entradas masculinas con prestaciones íntegras, mientras se mantiene una mayoría de mujeres en la modalidad complementaria. Esto se relaciona con la pérdida de empleo masculino durante la crisis y con el incremento del empleo femenino a tiempo parcial. Llama, asimismo, la atención el aumento de titulares con niveles de estudios más altos que los observados antes de la crisis. Las salidas de la prestación, cuya duración es potencialmente indefinida, responden a factores de empleabilidad, como la firma de contratos de trabajo y el nivel de estudios.

y la salida de titulares. El objetivo general del artículo consiste en abordar el proceso de crecimiento del llamado Salario Social Básico (SSB) desde su creación, en 2006, y los factores que influyen en las salidas del programa. Los objetivos específicos son, en primer lugar, analizar los cambios en los perfiles de titulares que acceden al SSB a lo largo de la Gran Recesión, indagando en la influencia de la crisis sobre la composición de los grupos perceptores de rentas mínimas. En segundo lugar, el artículo estudia los factores que inciden en las salidas del programa durante un período de recuperación económica que trajo consigo mejoras de empleo, si bien modestas. El análisis de las entradas abarca el período 2006-2017 y el de las salidas se centra en la franja 2014-2017.

Para entender el interés del análisis de estos factores cabe conjeturar, de una parte, que la composición de los titulares de la prestación cambiara a medida que se prolongó la crisis económica, y el paro de larga duración desembocara en situaciones de riesgo de exclusión social. De otra parte, es preciso aclarar que el SSB constituye, desde su inicio, uno de los escasos programas autonómicos de rentas mínimas que no limitan temporalmente la duración de la prestación. Por tanto, no ocurre lo que en la mayoría de los programas, que la mayoría de los perceptores salen de la prestación al finalizar el período máximo. De ahí que resulte de interés

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta un análisis del programa de rentas mínimas del Principado de Asturias enfocando la atención en la entrada

* Dpto. Economía Aplicada, Universidad de Oviedo (jmato@uniovi.es).

analizar los factores que contribuyen a explicar las salidas del programa.

La estructura del artículo es la siguiente. Tras esta introducción, el segundo apartado expone sintéticamente los rasgos principales del SSB en el marco de los programas autonómicos de rentas mínimas. El tercero aborda el análisis del crecimiento del programa desde su creación, los flujos de entrada y los cambios en los perfiles de titulares a lo largo de la crisis. Una cuarta sección presenta los factores que inciden sobre las salidas del SSB en el subperíodo 2014-2017. Le sigue un apartado de conclusiones.

El artículo se basa, en parte, en el extensivo informe de evaluación socioeconómica del Salario Social Básico publicado por la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias (Mato *et al.*, 2017). Se actualizan los principales registros y se profundiza especialmente en el análisis de los flujos de entrada al programa. No obstante, en el citado informe aparecen recogidos aspectos más amplios del SSB, entre los que cabe destacar un análisis cualitativo de las salidas y una estimación del retorno económico del SSB sobre la economía regional.

2. EL SALARIO SOCIAL BÁSICO EN EL MARCO DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

El Salario Social Básico forma parte de los programas de Rentas Mínimas de Inserción (RMI), políticas públicas desarrolladas por las comunidades y ciudades autónomas españolas y que están integradas en el sistema público de servicios sociales. Se dirigen a personas y familias que carecen de medios económicos suficientes para hacer frente a la cobertura de sus necesidades básicas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Se trata, por tanto, de prestaciones económicas directas orientadas a la cobertura de estas carencias y ligadas a un proceso de intervención social que se suele acompañar de planes de inserción laboral, configurando el “carácter dual” señalado por Moreno (2010). Son unas políticas que representan el último recurso del sistema de garantía de rentas estatal para hacer frente a la pobreza extrema de la población y su riesgo de

exclusión social, y sin las cuales una parte de la población española se encontraría en situación de desprotección (Fuenmayor y Granell, 2013). Las RMI constituyen una excepción en el sistema de protección español, al no exigir la contribución previa a la Seguridad Social y al posibilitar su percepción a personas a las que Pérez Eransus (2006) se refería como “no merecedoras de protección”.

En España, numerosos autores han puesto de manifiesto las limitaciones de un sistema de RMI que está basado en la suma de programas autonómicos carentes de una estructura común. Una de las críticas más repetidas es que la heterogeneidad del sistema da lugar a desigualdades importantes en relación con la cobertura de la población (Laparra, 2013; Ayala *et al.*, 2016). Sin embargo, las RMI comparten varios rasgos, como su reducida intensidad de cobertura a los colectivos necesitados (Rodríguez Cabrero, 2009), el predominio del componente de contraprestación sobre el de la promoción de la inserción (Laparra y Ayala, 2009; Pérez Eransus, 2006), y las significativas desviaciones entre la cobertura potencial de los programas y su alcance real, que podrían deberse a problemas de información, de miedo al estigma o de burocratización de los procesos de entrada (Fuenmayor y Granell, 2013).

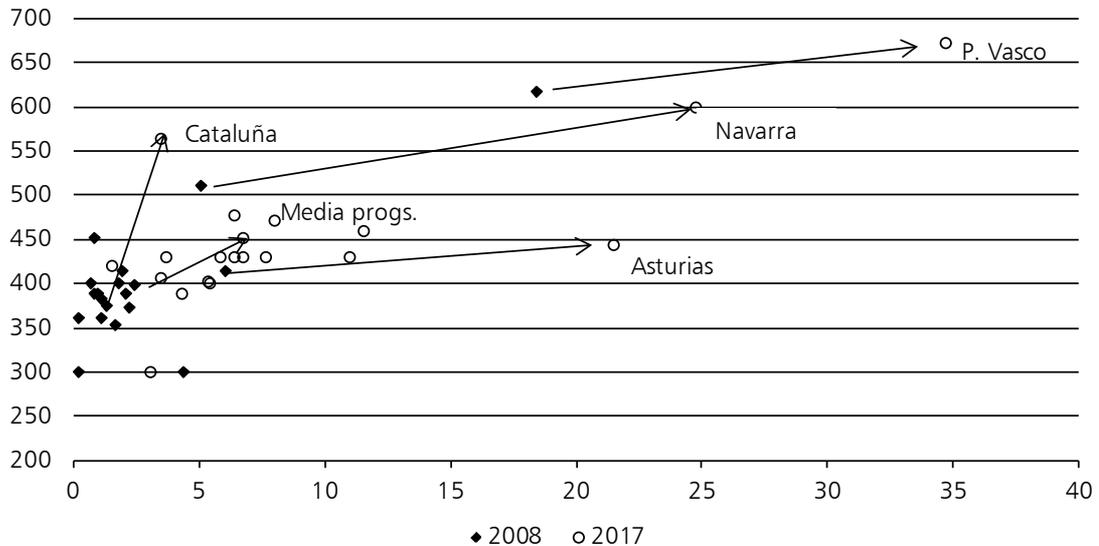
La Gran Recesión ha subrayado el papel de las RMI como último recurso para la población que ha sufrido el aumento significativo del paro de larga duración (Sanròma, 2012). Durante ese periodo la pobreza y la exclusión social han experimentado un incremento importante, apareciendo nuevos perfiles de pobreza (Malgesini, 2014). La crisis ha incrementado las tasas de cobertura, manteniendo la elevada desigualdad entre comunidades autónomas (Bergantiños, Font y Bacigalupe, 2016). Asimismo, ha supuesto una moderación general de las cuantías de las prestaciones y cambios en la condicionalidad de acceso, entre los que cabe subrayar un ligero aumento de los periodos de residencia mínimos exigidos¹.

El gráfico 1 actualiza la comparación entre dos de los aspectos citados, la cuantía mínima y la tasa de cobertura de los diversos programas existentes. Los cambios experimentados entre

¹ Entre 2006 y 2016 el promedio de los periodos de residencia mínimos exigidos por los programas existentes aumentó de 15,4 a 18,3 meses (Mato *et al.*, 2017).

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE CUANTÍAS MÍNIMAS Y TASAS DE COBERTURA DE CUATRO PROGRAMAS AUTONÓMICOS DE RENTAS MÍNIMAS ENTRE 2008 Y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. El eje vertical refleja cuantías en euros y el eje horizontal la población titular por cada mil habitantes.

2008 y 2017 permite observar con claridad el elevado incremento de las tasas de cobertura y el ligero crecimiento de las cuantías nominales, pauta repetida en la práctica totalidad de los programas, con la excepción del catalán. El incremento de las tasas de cobertura estaría contribuyendo a la contención de la pobreza severa (García Blanco y Parrilla, 2014). No obstante, se refuerza la conclusión del aumento de la heterogeneidad, tanto en cuantías como en cobertura. Entre los tres programas con mayor cobertura se encuentra el asturiano, tras los del País Vasco y Navarra.

En general, los estudios de los programas de RMI en España coinciden en señalar la existencia de problemas tanto de volumen o extensión de los programas, como de estructura y organización, estos últimos plasmados en un funcionamiento poco operativo de los programas en torno a la activación o a la promoción de la inserción de las personas beneficiarias. Sobre todas las consideraciones planea la elevada dispersión territorial, que no ha hecho sino aumentar en los últimos años y

que evidencia la necesidad de una coordinación a nivel estatal que permita, a su vez, configurar un sistema protector efectivo y reducir la desigualdad².

2.1. El Salario Social Básico

El Principado de Asturias fue la segunda comunidad autónoma que introdujo un programa de rentas mínimas, tras el País Vasco, a principios de los años noventa del pasado siglo. En 2005, el llamado Ingreso Mínimo de Inserción fue sustituido por el programa hoy vigente, regulado por la Ley 4/2005 de 28 de octubre, de Salario Social Básico; y por el reglamento, Decreto 29/2011, de 13 de abril. Los rasgos distintivos del

² La coordinación estatal, acompañada de una prestación básica, contribuiría además a reducir las barreras a la movilidad geográfica que generan paradojas como que, en casi todas las comunidades, una persona de nueva residencia reciba prestación si retorna del extranjero, pero no si lo hace de otra comunidad autónoma.

programa asturiano vienen dados, primero, por la consideración de la pobreza y la exclusión como fenómenos multidimensionales debidos a insuficiencias de ingresos, de empleo, de educación, de salud, de vivienda, de habilidades o capacidades personales y de hábitos o relaciones sociales. Segundo, destaca que el SSB constituye un derecho exigible según ciertos requisitos, frente al carácter de subvención o prestación graciable, reconociendo un doble derecho a la protección económica y a las actuaciones orientadas a la inserción. Finalmente, los requisitos de acceso se ampliaron y flexibilizaron, superando las restricciones del programa anterior (Parrilla, 2012).

Junto con los programas del País Vasco y Navarra, el SSB ha recibido valoraciones destacadas por los expertos. Así, Fernández Maíllo (2013) analiza el impacto de las RMI sobre la pobreza severa y relativa en España, haciendo referencia a Asturias como una de las comunidades autónomas con mejores resultados. Bergantiños, Font y Bacigalupe (2016) colocan a Asturias en el grupo de las dos únicas comunidades autónomas que han experimentado una mejora sustantiva de la prestación en el periodo de la crisis. Además, Arriba (2014) sitúa a Asturias en el grupo de comunidades que destinan una mayor cantidad de presupuesto anual a estas prestaciones y cuya cobertura se acerca a la tasa de pobreza severa. Cabe destacar, en este sentido, que el crecimiento observado de la tasa de cobertura del SSB se ha producido, en contraste con la práctica totalidad de programas autonómicos, sin mediar modificaciones normativas.

Los rasgos básicos del SSB son los siguientes. En 2019, el umbral económico de acceso a la prestación en la cuantía base del mismo asciende a 442,96 euros mensuales para una persona. Es decir, quienes carezcan de ingresos por encima de esa cifra pueden acceder al SSB. Para ello, también se exige carecer de ahorros u otras propiedades salvo la vivienda habitual. La edad mínima para poder recibir la prestación está fijada en 25 años, como en la mayoría de las comunidades autónomas, aunque se diferencia de aquellas por recoger un gran número de excepciones³. En

³ Entre las excepciones se incluye la orfandad, la discapacidad reconocida de un grado igual o superior al 45 por ciento, tener a cargo menores o personas con una discapacidad, acreditar una relación matrimonial o análoga, ser víctima de violencia doméstica, ser mujer víctima de violencia de género, y concluir la estancia en instituciones tutelares de menores o centros penitenciarios.

cuanto a la edad máxima, Asturias tiene una de las escasas normativas que no establece un límite, permitiendo el acceso a la prestación a personas mayores de 65 años y jubiladas. En lo que respecta al tiempo de residencia, es una de las comunidades con una exigencia mayor, ya que establece el mínimo en 24 meses⁴.

Uno de los rasgos más significativos del SSB reside en que la duración de la prestación está ligada a la duración de la situación de necesidad que trata de atender. Asturias, por tanto, se alinea con una minoría de comunidades autónomas que, teniendo en cuenta la complejidad de los mecanismos de vulnerabilidad y exclusión social, no ponen un límite a la duración de la prestación. Cabe subrayar que Asturias introdujera esta circunstancia años antes de que la Gran Recesión agravase los problemas de rentas, desempleo y pobreza de una parte de la población.

En lo relativo a la cuantía, fijada anualmente a través del presupuesto autonómico, en el año 2019 su importe mensual varía entre el mínimo de 442,96€ para hogares unipersonales y el máximo de 730,88€ para hogares de seis o más personas. En 2017, los importes de la cuantía mínima, de la cuantía máxima y del gasto por perceptor situaban al SSB ligeramente por debajo de los promedios estatales (MSCBS, 2018).

Por lo que respecta a la compatibilidad del SSB con el empleo, la persona solicitante puede haber trabajado hasta un máximo de 30 días a lo largo de los últimos seis meses, con independencia del nivel de ingresos. Asimismo, cabe la posibilidad de trabajar y mantener la prestación, siempre que la retribución laboral no supere la cuantía mínima del SSB. Si se superase dicha cuantía, la prestación se suspende durante un máximo de 12 meses, pasando a extinguirse a partir de entonces si la persona continúa trabajando.

⁴ Este mínimo no afecta a personas emigrantes retornadas, ni a personas que hayan sufrido violencia en el ámbito doméstico, tampoco a mujeres víctimas de violencia machista que hayan tenido que cambiar de comunidad autónoma. Respecto al empadronamiento, el SSB se diferencia de la mayoría de programas al exigir únicamente el registro en el Padrón.

Cuando la retribución laboral u otros ingresos no superan la cuantía del SSB, cabe la posibilidad de percibir la llamada prestación complementaria por la diferencia. Cerca de la mitad de los titulares perciben esta prestación complementaria. El resto percibe la prestación íntegra, que puede ser básica o incrementada, recogiendo esta última los casos en que las cuantías aumentan en función del número de miembros de la unidad de convivencia y de la existencia de personas con discapacidad o con dependencia.

3. EL CRECIMIENTO DEL SSB, FLUJOS DE ENTRADA Y EL CAMBIANTE PERFIL DE LAS PERSONAS TITULARES DE RENTAS MÍNIMAS

El significativo crecimiento del SSB desde su creación en 2006 hasta 2019 se plasma tanto en el número de titulares, como en el número total de personas beneficiarias y en el presupuesto destinado al programa. Desde la perspectiva de las personas titulares, el crecimiento se acentúa desde 2013 debido a la persistencia de la crisis, al agotamiento de las prestaciones por desempleo –así como de otros recursos, cuya disponibilidad se controla en el acceso al programa– y a un retraso notable en la gestión de las solicitudes por parte de la Administración, que aplazó una parte del crecimiento de años anteriores⁵.

Por lo que respecta a la crisis de empleo, en Asturias se perdió un 19 por ciento del empleo entre 2008 y 2013, casi tres puntos más que en el conjunto del país. El alargamiento en el tiempo del declive de la actividad significó que tanto los posibles ahorros familiares como los mecanismos de protección ligados a las prestaciones por desempleo fueran agotándose. Así, la duración de la crisis debilitó la capacidad protectora del sistema de prestaciones por desempleo, a pesar de la introducción de programas específicos para parados de larga duración, como el PREPARA. A su vez, la extensión de la edad mínima para acceder al subsidio indefinido de 52 años a 55 años en 2012 hubo de con-

⁵ Véanse los detalles sobre el incremento presupuestario del programa en Mato *et al.* (2017).

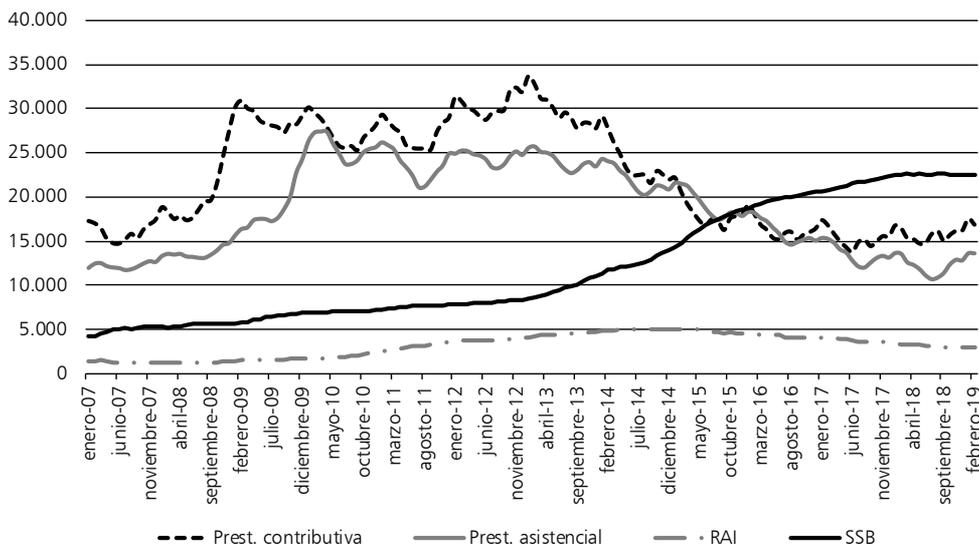
tribuir a una mayor desprotección de los colectivos afectados.

El gráfico 2 refleja el resultado de este proceso de crecimiento de los perceptores del SSB y permite observar que, desde octubre de 2015, el número de titulares superó al de quienes recibían la prestación contributiva o las diferentes modalidades de subsidio por desempleo en Asturias. El gráfico también muestra cómo la evolución de las prestaciones contributivas durante la Gran Recesión precedía a la de las prestaciones asistenciales, reflejando ambas significativos incrementos con un año de diferencia. El crecimiento de la Renta Activa de Inserción (RAI), muy posterior y mucho más modesto, se frenó a partir de 2015, a pesar de la caída de perceptores de prestaciones por desempleo que podrían haber desembocado en ese programa. Mientras tanto, el incremento de los titulares del SSB refleja con claridad que los programas autonómicos de rentas mínimas se han convertido en prestaciones de último recurso. De esta forma, mecanismos diseñados para combatir la pobreza y la exclusión social pasaron a desempeñar un papel central en el sostenimiento de las rentas de personas que anteriormente habían presentado un riesgo relativamente menor de exclusión, con un historial laboral significativo y con expectativas de retorno al empleo que, no obstante, se reducen en la medida que aumenta la duración del desempleo y de la dependencia, como muestra Arriba (2011). Además, una consecuencia evidente de la sustitución de prestaciones contributivas y no contributivas por el SSB ha sido, al igual que ocurre en otras regiones, el traslado de la factura de la protección desde la Administración Central al presupuesto autonómico, en un marco temporal caracterizado por severas limitaciones presupuestarias.

En cuanto a la composición del colectivo de titulares, cabe señalar un predominio muy estable de las mujeres, que han alcanzado una proporción situada entre el 61 y el 63 por ciento del total a lo largo del período. En relación con los hogares perceptores, el tamaño medio de las unidades familiares apenas ha variado desde el tercer año del programa, situándose en 2,1 personas, lo que explica que la población total beneficiaria doble ligeramente al número de titulares.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN MENSUAL DEL NÚMERO DE TITULARES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y DEL SSB EN ASTURIAS (ENERO 2007- ENERO 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del SEPE y de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias. La prestación asistencial incluye el subsidio de mayores de 55 años.

3.1. Perfiles de entrada en el SSB

La transformación del SSB a lo largo de su existencia y, especialmente, durante la crisis, se evidencia en los cambios experimentados en los perfiles de los titulares que van accediendo a la prestación. Para analizar este extremo se ha podido utilizar una base de datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, convenientemente anonimizada, que recoge algunos rasgos de las personas que han sido titulares del SSB en algún momento del período transcurrido entre el inicio del programa y febrero de 2017.

Se resumen a continuación estos cambios:

- Los perfiles de nuevos titulares muestran un notable descenso de hombres y mujeres de edades avanzadas (gráfico 3). Cerca de la mitad de los titulares que accedían al SSB en su inicio tenía más de 55 años (la mayoría de estas personas procedían del antiguo Ingreso Mínimo

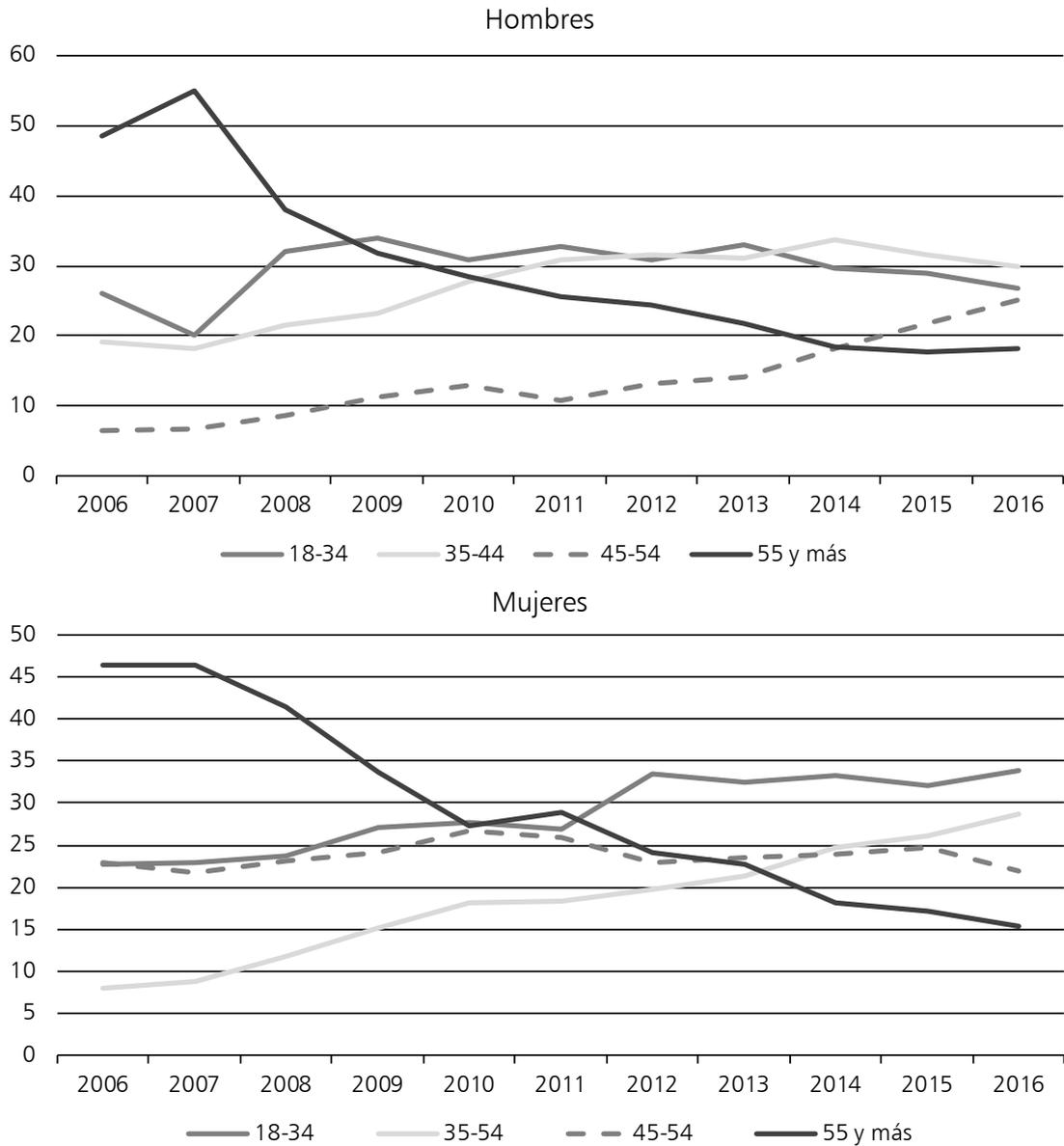
de Inserción). En cambio, ese grupo de mayor edad protagoniza menos del 20 por ciento de las entradas en los últimos años. Paralelamente, crecen las entradas de grupos de edades intermedias, especialmente hombres de 45 a 54 años, y mujeres de 35 a 44 años.

- El estado civil de los nuevos titulares no experimenta grandes cambios a lo largo del período, más allá de que parecen aumentar las personas divorciadas como consecuencia de la mejora del sistema de recogida de información (a partir de 2013), que ha reducido la frecuencia de respuestas “no sabe/no contesta” (gráfico 4)⁶. Sin embargo, cabe destacar que la categoría dominante, la de personas solteras, es notablemente superior entre los hombres que entre las mujeres que acceden al SSB.

⁶ Se ha decidido incluir en el gráfico la categoría de “no sabe/no contesta” para evitar que los cambios experimentados por la mejora de la recogida de información sobre el estado civil se pudieran interpretar de forma inexacta.

GRÁFICO 3

DISTRIBUCIÓN DE TITULARES DEL SSB, POR GRUPOS DE EDAD Y AÑO DE ENTRADA EN EL PROGRAMA



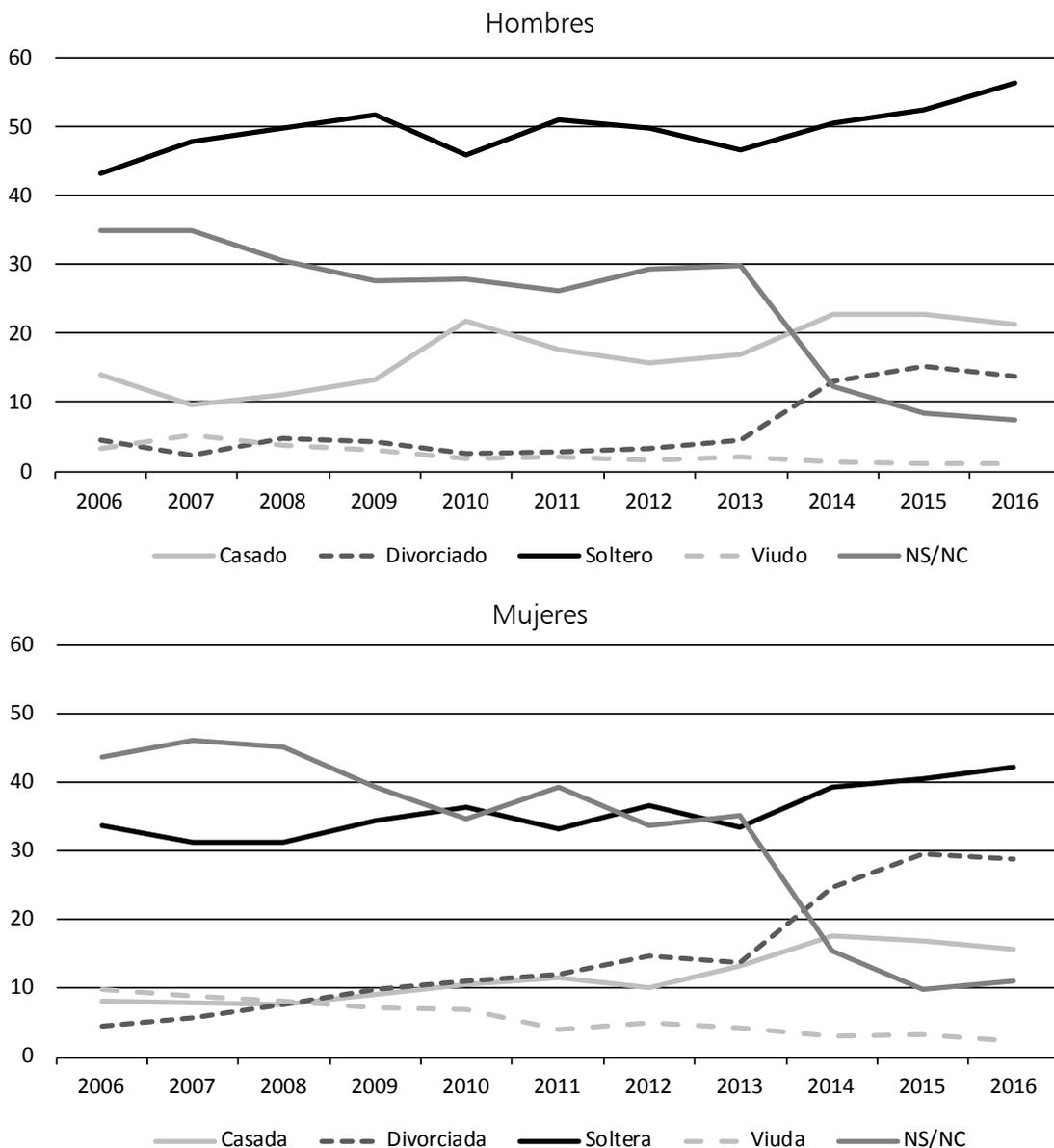
Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

■ También se advierte una gran estabilidad, pero con diferencias por sexos, en la variable "tamaño del hogar" (gráfico 5). Entre los hombres, en consonancia con lo seña-

lado anteriormente, entre un 50 y un 60 por ciento de las entradas están protagonizadas de forma sistemática por varones que viven solos. En los hogares pluriper-

GRÁFICO 4

DISTRIBUCIÓN DE TITULARES DEL SSB, POR ESTADO CIVIL Y AÑO DE ENTRADA EN EL PROGRAMA



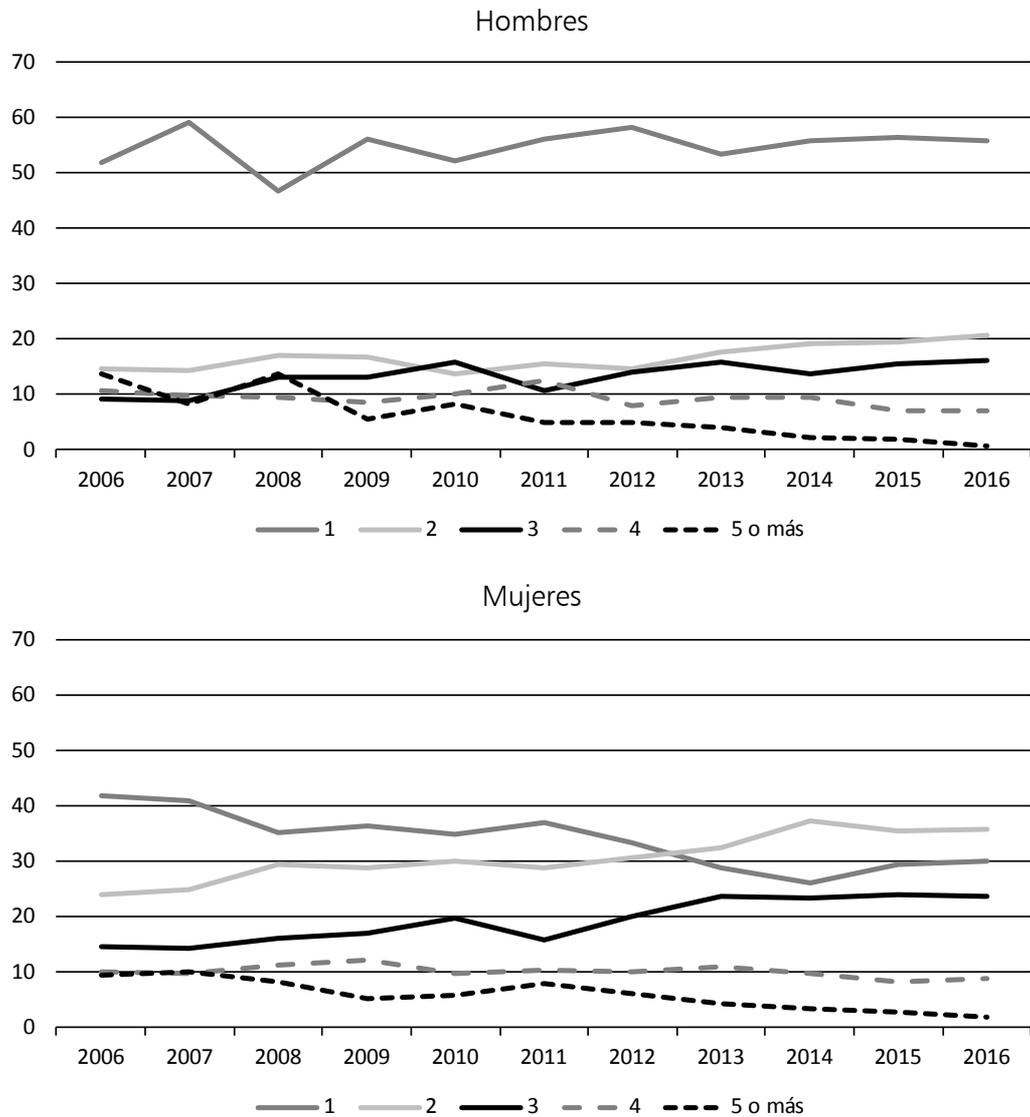
Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

sonales, los últimos años han visto crecer las unidades de convivencia de dos y tres personas, a costa de las de cuatro o más miembros. El mismo gráfico muestra que los hogares con mujeres titulares

del SSB ven reducirse ligeramente el peso de entradas individuales que, en todo caso, son significativamente inferiores a las masculinas. Entre los hogares múltiples con mujeres titulares predominan, al

GRÁFICO 5

DISTRIBUCIÓN DE TITULARES DEL SSB, POR TAMAÑO DEL HOGAR Y AÑO DE ENTRADA EN EL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

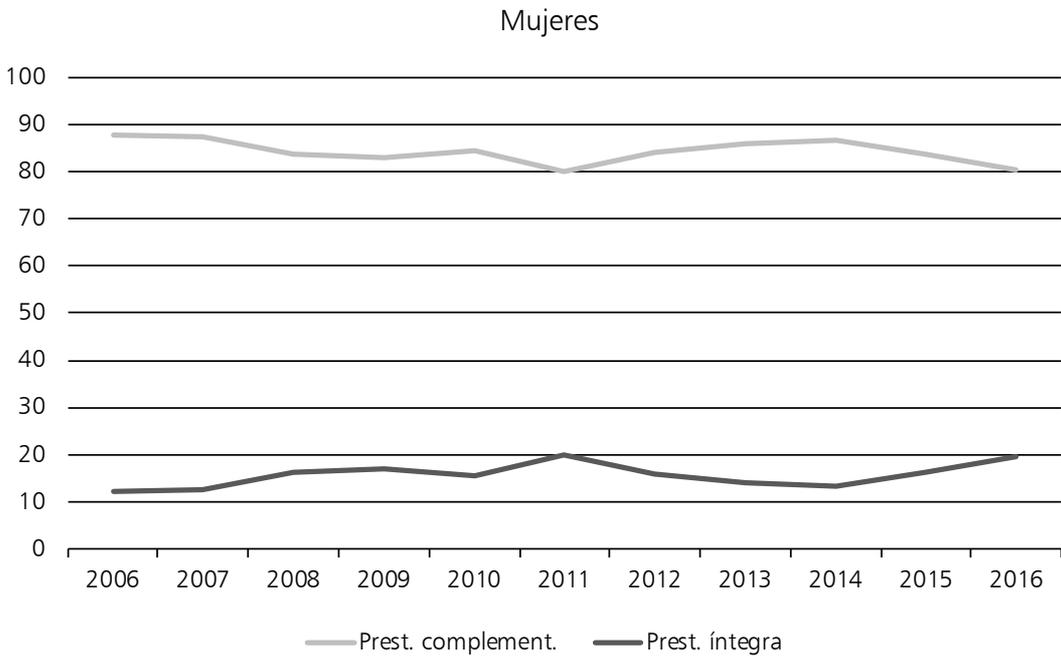
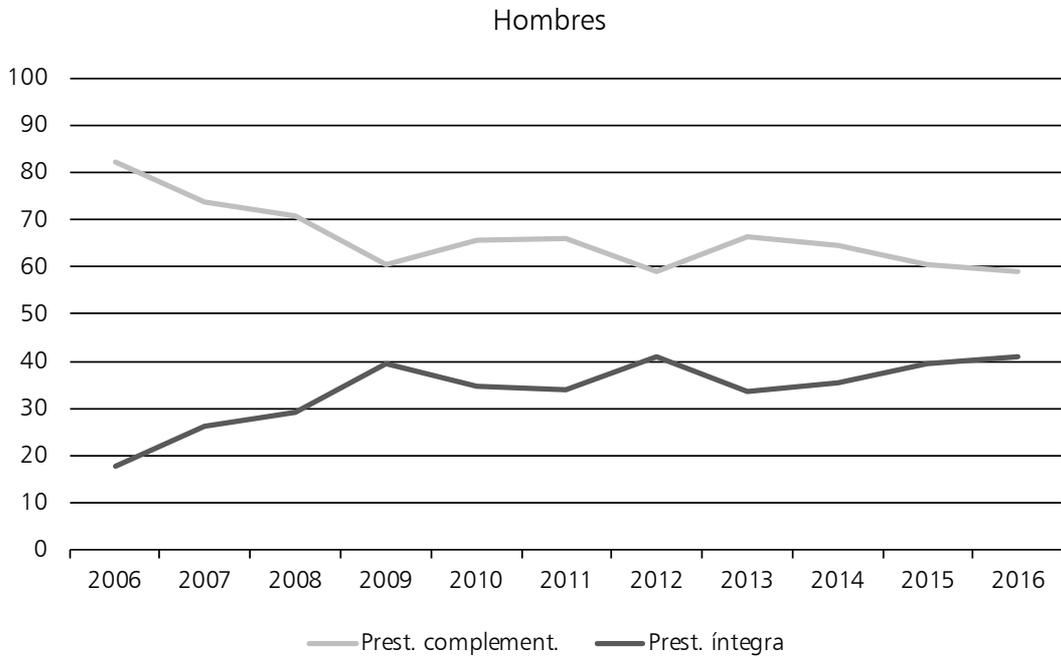
menos en los últimos años, los monomarentales⁷.

⁷ En febrero de 2016, los hogares monomarentales significaban una cuarta parte del total, acogiendo al 30 por ciento de las personas beneficiarias y al 45 por ciento de las personas beneficiarias con edades inferiores a los 18 años (Mato et al., 2017: 78-79).

- El tipo de prestación que reciben inicialmente los nuevos titulares del SSB muestra diferencias de interés (gráfico 6). Entre los hombres, la proporción de entradas con prestaciones íntegras se duplica durante los primeros años, estabilizándose en un 40 por ciento a partir de

GRÁFICO 6

DISTRIBUCIÓN DE TITULARES DEL SSB, POR TIPO DE PRESTACIÓN INICIAL Y AÑO DE ENTRADA EN EL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

2009 y hasta el final de la crisis. Entre las mujeres, la estabilidad es muy clara, y a lo largo de todo el período se observa que entre un 10 y un 20 por ciento de las entradas acceden a la prestación íntegra, y entre el 80 y el 90 por ciento, a la complementaria.

El mayor peso relativo de las prestaciones complementarias entre las mujeres, unido al mayor tamaño de sus hogares señalado anteriormente, sugiere que muchas unidades de convivencia con mujeres titulares podrían estar recibiendo alguna prestación por hijo a cargo o algún tipo de ingreso por alimentos. Otras opciones para explicar ese predominio de las prestaciones complementarias consisten en la percepción de alguna pensión de cuantía menor, algún ingreso laboral u otro tipo de rentas, muy modestas en cualquier caso. Al respecto, cabe subrayar que el empleo femenino a tiempo parcial se incrementó significativamente a partir de 2010. Entre los hombres, sin embargo, puede ser más frecuente la pauta descrita anteriormente, según la cual el SSB aparece tras el agotamiento de las prestaciones por desempleo, lo que explicaría un mayor peso de la prestación íntegra. En ambos casos, los datos son coherentes con la idea de que las RMI están cumpliendo la función sustitutiva que señalan Ayala *et al.* (2016).

- En relación con el lugar de nacimiento, entre los hombres se refleja una estabilidad notable, pues en torno al 80 por ciento de los entrantes vienen siendo, de manera continuada desde 2010, nacidos en España (gráfico 7). Sin embargo, entre las mujeres se observa un progresivo incremento de las nacidas fuera de España, que, de suponer en torno al 10-15 por ciento en el momento de la implantación del SSB, han pasado a sumar cerca del 30 por ciento de las entradas a partir de 2014.
- Por último, los cambios más destacados en los perfiles de entrantes al programa se observan en los niveles educativos de los perceptores (gráfico 8). Entre los

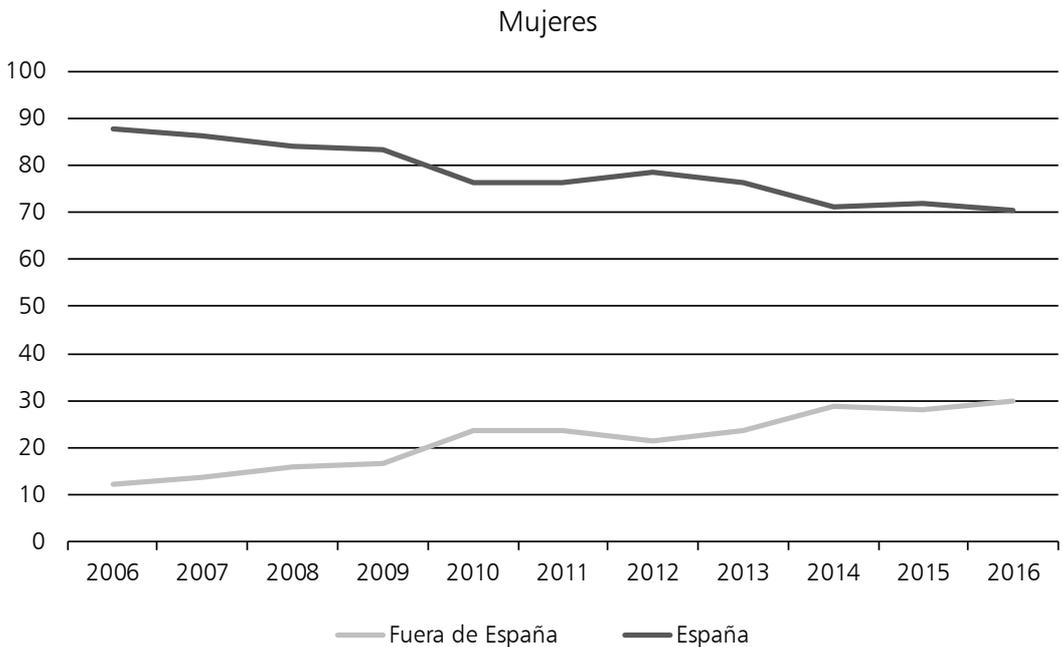
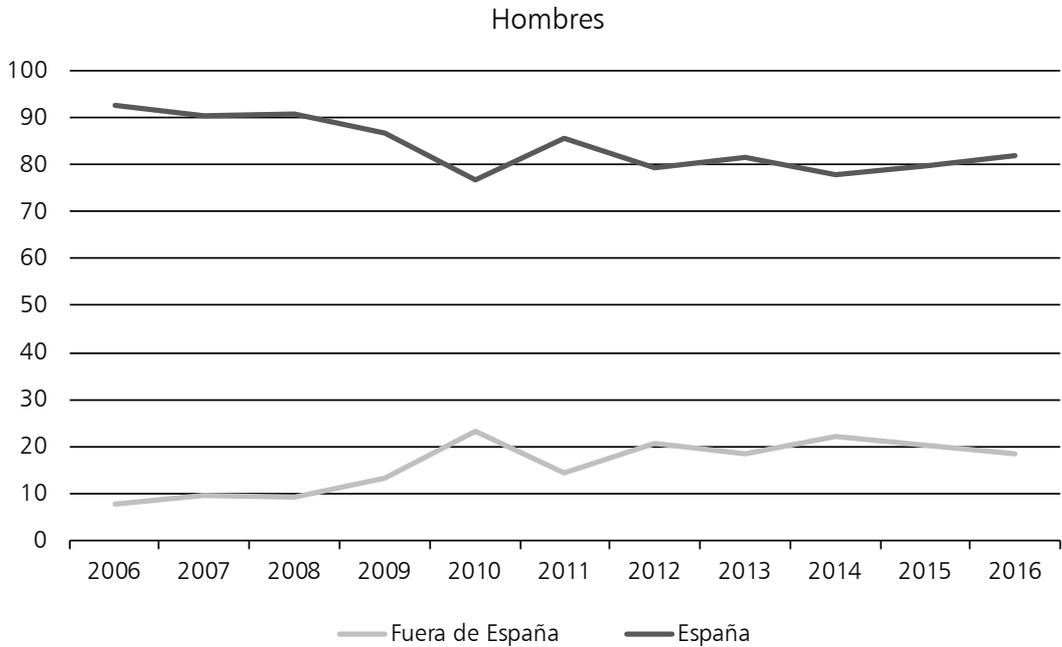
hombres que accedieron al SSB durante el trienio 2006-2008, más de la mitad no había terminado la ESO y un 31 por ciento adicional disponía de dicho título como credencial de más alto nivel. La distribución se completaba con un 8 por ciento de bachilleres, un 4 por ciento de titulados de FP y un 2 por ciento de universitarios. Sin embargo, entre 2012 y 2014 se redujo entre los titulares del SSB drásticamente la presencia de varones sin estudios o con la ESO inacabada (31 por ciento, entre ambos), aumentando las entradas de personas con la ESO (46 por ciento) y de los bachilleres y titulados en FP (10 por ciento cada uno). Los universitarios pasaron a ser el 3 por ciento.

Entre las mujeres se aprecian cambios paralelos a los descritos. La distribución por niveles de estudios de las que accedieron entre 2006 y 2008 a SSB apenas difiere de la de los hombres. La proporción de quienes disponían de la ESO o un menor nivel era exactamente la misma: un 86 por ciento del total. Las entradas de 2012 a 2014 señalan una disminución de 13 puntos de quienes no han acabado la ESO y una duplicación de las mujeres con títulos de FP o superiores que, en conjunto, ascienden al 10 por ciento.

En definitiva, el análisis realizado permite apreciar que los flujos de entrada en el SSB por sexos a lo largo del período 2006-2016 son notablemente diversos. Entre los rasgos estables en el tiempo y diferentes por sexos se encuentran el estado civil del titular y el tamaño de los hogares: en el colectivo de titulares varones predominan los solteros que viven solos, lo que no ocurre en el femenino. Entre los rasgos cambiantes, tanto en el tiempo como por sexos, destaca el tipo de prestación inicial: aumentan los hombres que acceden al SSB con la prestación íntegra, mientras que se mantiene estable (y elevada) la proporción de mujeres con la complementaria. Finalmente, entre los rasgos comunes a ambos sexos y cambiantes en el tiempo, cabe subrayar tres: la edad, cuyo análisis arroja una caída importante de los titulares mayores; el país de origen, que refleja un ligero incremento de los titulares nacidos fuera de

GRÁFICO 7

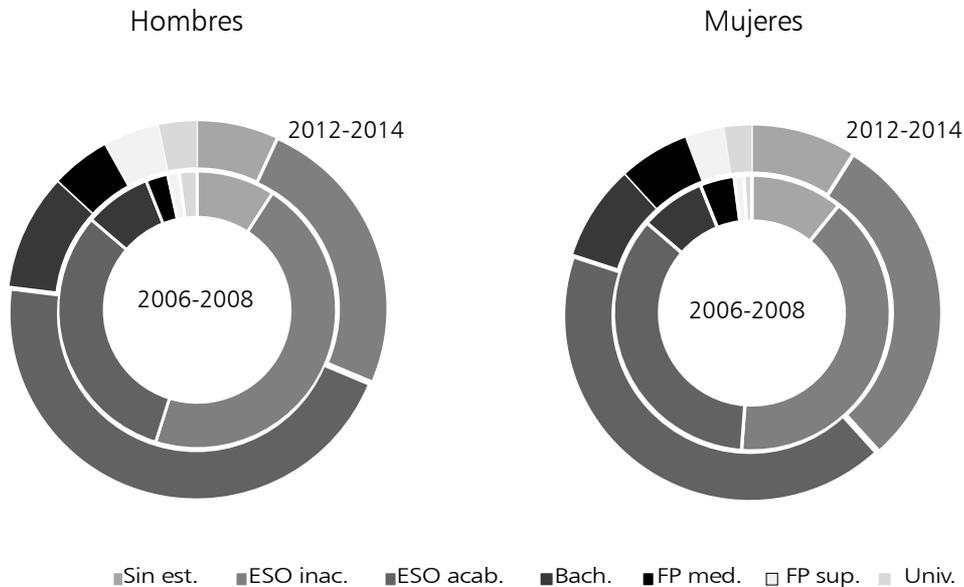
DISTRIBUCIÓN DE TITULARES DEL SSB, POR PAÍS DE NACIMIENTO Y AÑO DE ENTRADA EN EL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

GRÁFICO 8

DISTRIBUCIÓN DE TITULARES DEL SSB, POR NIVEL DE ESTUDIOS Y PERÍODO DE ENTRADA EN EL PROGRAMA (2012-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias.

España; y los niveles educativos, que indican un incremento de los estudios terminados de los titulares más recientes. En este sentido, si se compara la estructura educativa con la que caracterizaba a la población vulnerable a la que iba dirigido el SSB, el contraste es aún mayor: según un estudio preparatorio del SSB, el 57 por ciento de los cabezas de familias asturianas pobres carecían de estudios primarios (Pérez Yruela *et al.*, 2004).

4. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE SALIDA DEL SALARIO SOCIAL BÁSICO

Este apartado tiene por objeto analizar las principales características de las personas titulares que han salido del SSB entre febrero de 2014 y junio de 2017, así como también explorar influencia de diversos factores socioeconómicos

que podrían explicar la mayor o menor probabilidad de salida⁸. El volumen de salidas es reducido (14,7 por ciento), observándose diferencias significativas entre las salidas temporales (suspensiones: 4,5 por ciento) y las permanentes (extinciones: 10,2 por ciento). Entre las primeras, la causa de salida más frecuente es el empleo, junto con la que recoge la "superación del límite de acumulación de recursos". En conjunto, seis de cada diez suspensiones tienen que ver con la mejora económica de la unidad de convivencia.

Respecto a las salidas permanentes, las razones económicas y el empleo aparecen como causa de dos de cada diez titulares salientes, siendo la causa más importante de extinción el fallecimiento del titular. Otros factores, como el cambio de residencia o el acceso a una pensión contributiva, son menos frecuentes. Por

⁸ Para un análisis de tipo cualitativo de las salidas, véase Mato *et al.* (2017).

lo demás, apenas se observan diferencias por sexos y por grupos de edad en la frecuencia de suspensiones y extinciones.

Las salidas se han agrupado inicialmente en dos tipos:

- Salidas por razones económicas: se han unido las salidas por empleo de la persona titular con las que se deben a la superación del límite de acumulación de recursos, entendiéndose que estas últimas probablemente encierran el acceso al empleo de algún miembro del hogar o el acceso a otros ingresos, como una pensión⁹.
- Salidas por otras razones: se ha agrupado el resto de las salidas por razones de diversa índole, como el fallecimiento, las suspensiones cautelares o el domicilio desconocido, entre otras.

En relación con las variables explicativas de las salidas, se utiliza información sobre diversas características de los titulares: tipo de prestación inicial (prestación íntegra o complementaria), sexo, edad, nivel de estudios, discapacidad, país de origen, área territorial, edad en el momento de entrada, tamaño de la unidad económica de convivencia; existencia de algún contrato de trabajo a lo largo del período analizado, y duración de los contratos.

El estudio realizado se ha servido del método de los llamados modelos de supervivencia, utilizados para investigar procesos caracterizados por que la unidad de análisis puede cambiar de estado en cualquier momento de un período determinado (Bernardi, 2006). Es frecuente el uso de estos modelos en el ámbito de la medicina para estudiar la supervivencia de los pacientes como consecuencia de los tratamientos médicos, y también en el ámbito de la economía para estudiar procesos de duración del desempleo (Canal y Rodríguez, 2014) o de la supervivencia de iniciativas de emprendimiento (Cueto y Mato, 2006). En el análisis del Salario Social Básico, los modelos de duración recogen si la persona titular del SSB finaliza la prestación (cambia de estado) y la influencia

⁹ El análisis se ha llevado a cabo entendiéndose que tanto las suspensiones como las extinciones de la prestación constituyen salidas. De hecho, en numerosas ocasiones las suspensiones desembocan en extinciones.

de las variables anteriormente citadas para explicar esa finalización¹⁰.

Así, las pautas de finalización de la prestación o salida del SSB son diferentes en función del sexo de los beneficiarios (salen más los hombres que las mujeres); del nivel educativo (salen más las personas tituladas en FP de grado superior, seguidas por las universitarias y las de FP de grado medio, mientras que los niveles educativos de los titulares que menos salen son más bajos); de la edad (salen relativamente más las personas de edades intermedias –de 45 a 54 y de 35 a 44 años– y menos los más jóvenes, seguidos de los mayores de 55); del tipo de prestación (salen relativamente más las personas beneficiarias del SSB complementario, seguidas de quienes recibían el SSB íntegro, y en último lugar de las receptoras de prestación incrementada); y de la existencia o no de discapacidad (salen más las personas con discapacidad, probablemente por su acceso a prestaciones sociales más específicas). En cambio, la diferencia en las pautas de salida entre los nacidos en España y en el extranjero es casi inapreciable, especialmente entre las mujeres.

Algunas de las variables citadas están asociadas a diferencias importantes en la permanencia. Así, las diferencias por niveles educativos alcanzan 30 puntos entre las personas tituladas en FP superior y las que carecen de estudios reglados. Algo parecido ocurre, aunque en menor medida, con el tipo de prestación recibida y con la edad. Más moderada es la posible influencia del sexo y de la condición de persona con discapacidad. Y, por último, el país de origen no parece influir sobre los ritmos de salida, como queda dicho.

Estas pautas resultan informativas y sugieren hipótesis susceptibles de consideración en un análisis que incorpore simultáneamente el conjunto de variables, especialmente cuando, como ocurre con los niveles educativos, existen

¹⁰ Los modelos de supervivencia permiten analizar los procesos de cambio de estado, aunque el período de observación se limite, como ocurre en este caso, a un subperíodo del tiempo total en que puede producirse el cambio. Así, los titulares del SSB han podido entrar o salir desde su inicio, pero la ventana de observación se limita al período entre junio de 2014 y febrero de 2017. La duración de cada unidad se inicia en el momento de entrada en el SSB y termina, en su caso, en el momento en que la persona titular abandone la prestación. Otro rasgo de este análisis es el uso de datos censurados por la derecha, en el sentido de que al final de la ventana de observación (febrero de 2017) se ignora, como es obvio, si quienes continúan sin cambiar de estado lo van a hacer en el futuro.

argumentos teóricos que permitirían esperar una influencia sobre la probabilidad de salida.

Este análisis en mayor profundidad se lleva a cabo mediante la aplicación de los llamados modelos de Cox (Jenkins, 2004), que permiten la citada incorporación simultánea de todas las variables objeto de análisis. El gráfico 9 expone los resultados de dos modelos aplicados, respectivamente, a hombres y mujeres, mostrando los coeficientes correspondientes a cada variable. Las dos primeras barras, en la parte superior del gráfico, reflejan que la percepción del SSB íntegro en 2014, tanto de su modalidad básica como incrementada, reduce la probabilidad de salida de hombres y mujeres por razones económicas (en relación con el valor de referencia, "percibir la prestación complementaria", no mostrado en el gráfico). Este resultado es coherente con la función de duración mostrada anteriormente.

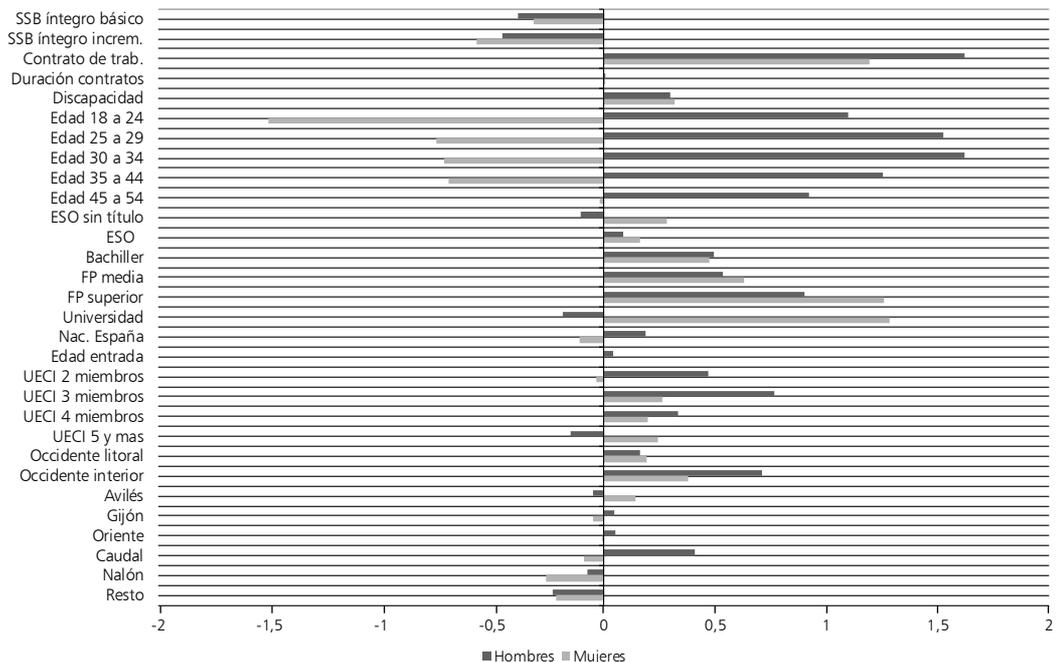
Llaman la atención algunos elementos generales que parecen afectar a la salida de per-

sonas de ambos sexos: la influencia positiva e importante de tener un contrato de trabajo; la nula influencia de su duración; el efecto positivo, pero más modesto, de la discapacidad –lo que probablemente se explica por el peso del empleo protegido en este colectivo y/o por el acceso a prestaciones específicas por discapacidad–; el impacto positivo de los niveles de estudios relativamente elevados (el valor de referencia, no mostrado, es "carecer de estudios reglados"); la importancia de los hogares pluripersonales (mayor salida asociada a las unidades económicas de convivencia de tres y cuatro miembros, siendo el valor de referencia el "hogar unipersonal") y de la zona de residencia (con una mayor probabilidad de salida de las personas residentes en el occidente, tanto litoral como interior, y una menor probabilidad de las residentes en el área del Nalón, siendo la referencia, no mostrada, "Oviedo").

Sin embargo, las diferencias por sexos resultan de gran interés por la influencia de la edad y del país de origen. Mientras que, entre los hombres, todos los grupos de edad menores de

GRÁFICO 9

MODELOS DE COX DE SALIDA DEL SSB POR RAZONES ECONÓMICAS



Fuentes: Elaboración propia con microdatos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias y del SEPEPA.

55 años tienen una mayor probabilidad de salida (siendo la referencia los mayores de esa edad), entre las mujeres ocurre lo contrario. Esta diferencia puede obedecer, por un lado, a la mayor dificultad relativa que afrontan las mujeres jóvenes para obtener empleo (frente a las de mayor edad). Como se ha observado anteriormente, son muy frecuentes los casos de familias monomarentales; las mujeres titulares en esos hogares pueden unir, a las dificultades para acceder al empleo, las exigencias derivadas de sus obligaciones familiares. Por otro lado, es posible que las mujeres mayores de 55 años hayan salido del SSB con mayor frecuencia por el acceso de otros miembros del hogar a pensiones contributivas que superan los umbrales marcados por el SSB. Respecto al país de origen, cabe señalar su escasa influencia, que, además, muestra signos opuestos: ligeramente favorable a la salida del SSB de los varones nacidos en España, pero algo desfavorable a la salida de las mujeres de ese mismo origen.

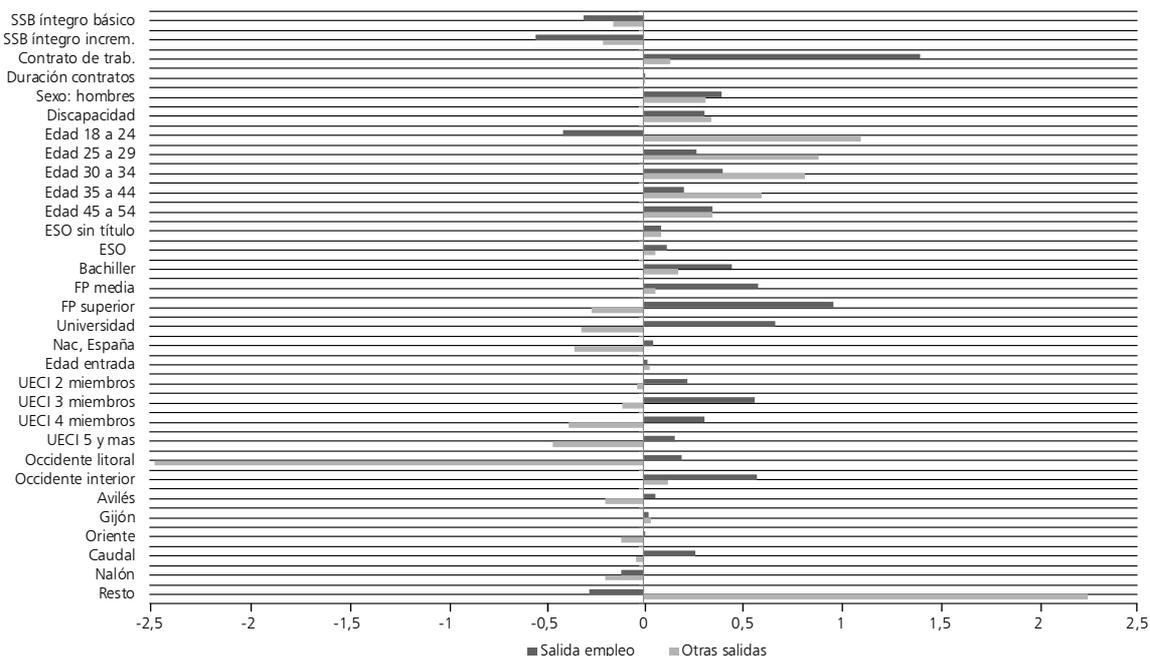
El gráfico 10 muestra los modelos de Cox contraponiendo, para hombres y mujeres

conjuntamente, la salida del SSB por razones económicas con la salida por otras causas. Se aprecia que las personas receptoras del SSB íntegro tienen una menor probabilidad de salir –por cualquiera de las dos razones– que quienes reciben la prestación complementaria. Haber tenido al menos un contrato de trabajo constituye el factor más influyente sobre la probabilidad de salir por razones económicas, mientras que apenas incide sobre las salidas por otras causas. También se observa la mayor probabilidad de salida de los hombres y se confirma lo ya señalado anteriormente sobre las personas con discapacidad. Además, frente a los mayores de 55 años, todos los grupos compuestos por personas menores de esa edad muestran una mayor probabilidad relativa de salida, apareciendo una relación directa entre el valor de los coeficientes y la salida por causas no económicas que puede deberse, al menos en parte, al peso de los fallecimientos dentro de esas razones.

Resulta de gran interés la relación directa observada entre los niveles educativos y los

GRÁFICO 10

MODELOS DE COX DE SALIDA DEL SSB: SALIDAS POR RAZONES ECONÓMICAS VS. OTRAS RAZONES



Fuentes: Elaboración propia con microdatos de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias y del SEPEPA.

coeficientes del modelo de salidas por razones económicas, algo que no ocurre con el modelo de salidas por otras causas. Parece lógico que la educación se manifieste como una variable de peso en el acceso al empleo, pero carente de él cuando se consideran otros tipos de salidas. También cabe subrayar que, frente a las unidades de convivencia unipersonales, los titulares del SSB residentes en hogares pluripersonales presentan una mayor probabilidad de salida por razones económicas, pero una menor propensión a la salida por otras causas¹¹.

5. CONCLUSIONES

El primer objetivo específico de este trabajo ha consistido en estudiar los cambios de perfiles de los titulares que han accedido al Salario Social Básico (SSB) a lo largo del período 2006-2016. El análisis realizado ha permitido comprobar la existencia de diferencias importantes entre hombres y mujeres que se han mantenido estables en el tiempo, como la elevada presencia de titulares varones solteros y que viven solos, frente al mayor peso de mujeres divorciadas y viudas, y de las que viven en hogares de dos o más personas (entre los que destacan los monomarentales). Asimismo, existen diferencias que han ido creciendo durante el período, como la distancia entre la proporción de hombres que acceden a prestaciones íntegras y el predominio de las prestaciones complementarias –de menor cuantía, por tanto– entre las mujeres. Las entradas de los últimos años muestran que el 40 por ciento de los hombres acceden al SSB íntegro, frente al 20 por ciento de las mujeres. Esta diferencia puede interpretarse en el sentido de que el agotamiento de prestaciones por desempleo ha afectado más a los hombres, que las percibían en mayor medida, mientras que el empleo a tiempo parcial, que creció durante la crisis, afectó en mayor medida a las mujeres. Esto, unido a posibles ingresos del hogar por alimentos o por hijos a cargo, ayudaría a explicar la mayor presencia de prestaciones complementarias entre las mujeres. Por último, el análisis ha puesto de relieve

¹¹ Este resultado merece una reflexión porque, a igual salario, sería relativamente más probable superar los límites de ingresos en hogares individuales. La mayor probabilidad de salida de titulares con hogares múltiples muestra que, frente a la citada posibilidad, en este caso está pesando más el que estos hogares tengan más miembros potencialmente activos.

cambios que afectan a ambos sexos, como la reducción de titulares de edades avanzadas, el moderado aumento de los extranjeros y el muy notable incremento de los niveles educativos de los perceptores de las prestaciones. Es inevitable relacionar esta última tendencia con la larga duración de la crisis económica y las consecuencias del agotamiento de ahorros y prestaciones.

Como segundo objetivo específico de este artículo, se ha buscado distinguir los factores explicativos de las salidas que, por modestas que sean, se han producido durante los años de recuperación del empleo en un programa de rentas mínimas de duración potencialmente indefinida. Se han estudiado las salidas por razones económicas, advirtiendo, primero, que la firma de algún contrato de trabajo representa la causa más frecuente de abandono de la condición de titular de SSB, en particular, entre los hombres. Asimismo, en segundo lugar, el nivel de estudios parece influir de forma positiva, aunque no lineal, sobre la probabilidad de salida. Este rasgo afecta más a las mujeres que a los hombres, y también más a quienes perciben prestaciones íntegras que a quienes perciben el SSB complementario.

El tercer resultado que merece subrayarse estriba en las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a la edad. Los hombres jóvenes y de edades intermedias tienen una mayor probabilidad de salida por razones económicas, mientras que entre las mujeres se da el fenómeno opuesto. En general, el hecho de que también sean los grupos más jóvenes quienes tienden a salir en mayor medida por razones no económicas indica que los cambios vitales son más probables en estos grupos que entre los titulares maduros.

En cuarto lugar, llama la atención que los hogares unipersonales, utilizados como referencia en todos los modelos, presentan una menor probabilidad de registrar salidas por razones económicas, algo que se repite, con escasas excepciones, para ambos sexos, y para salidas desde prestaciones de ambos tipos (íntegras y complementarias). La explicación más razonable apunta a que cuanto mayor es el número de miembros del hogar, mayor es también el número potencial de personas activas y la probabilidad de que alguna (o entre todas ellas) consiga(n) superar los ingresos límite para causar derecho al SSB.

Por último, apenas se han mencionado los resultados territoriales, dado que tanto su sentido como su magnitud parecen más volátiles que los del resto de variables utilizadas. Igualmente, cabe subrayar la escasa importancia estadística de otras variables disponibles, como el país de origen.

En definitiva, esta investigación muestra que, al igual que los colectivos beneficiarios de rentas mínimas se han incrementado significativamente durante la Gran Recesión, también existen movimientos de salida con la recuperación que no se deben a una duración finita de las prestaciones. Como queda dicho, los programas de rentas mínimas han tenido que atender durante la crisis a colectivos y necesidades no previstas en su diseño inicial. La heterogeneidad del colectivo de beneficiarios de las prestaciones se plasma en diferencias significativas en las probabilidades de salida de este mecanismo de protección. Los grupos con niveles educativos más altos y con recursos más próximos al mundo del empleo, que seguramente coinciden con aquellos a quienes no iban dirigidos inicialmente los programas de las RMI, son los que presentan una menor dificultad relativa para retornar al empleo y, con ello, dejar de cobrar las prestaciones ofrecidas por el SSB.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIBA, A. (2011). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (2).

— (2014). El Papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

BERGANTIÑOS, N., FONT R. y BACIGALUPE A. (2016). Las Rentas Mínimas de Inserción en época de crisis: ¿existen diferencias en la respuesta de las Comunidades Autónomas? *Papers*, 102 (3), Universidad del País Vasco.

BERNARDI, F. (2006). Análisis de la historia de acontecimientos. *Colección de Cuadernos Metodológicos del CIS*, 38. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CANAL DOMÍNGUEZ, J. F. y RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, C. (2014). *Protección por desempleo y duración del paro en tiempo de crisis: el caso de Asturias*. CES. Disponible en: <https://via.asturias.es/RIA/bitstream/123456789/4045/1/Publication.pdf>

CUETO, B. y MATO, F. J. (2006). An analysis of self-employment subsidies with duration models. *Applied Economics*, 38, pp. 23–32.

FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (2013). El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis. *Documentación Social*, 166, pp. 169-191.

FUENMAYOR FERNÁNDEZ A. y GRANELL PÉREZ, R. (2013). *Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza*. Ponencia presentada en el XX Encuentro de Economía Pública. 1 de febrero, Sevilla.

GARCÍA BLANCO, J. M. y PARRILLA, J. M. (2014). *La evolución del sistema de rentas mínimas de inserción durante la crisis*. CABISE.

JENKINS, S. P. (2004). *Survival Analysis*. Institute for Social and Economic Research. Colchester, UK: University of Essex.

LAPARRA, M. (2013). La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión y preservar el capital humano. *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 10, pp. 13-39.

LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación FOESSA. Disponible en: http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?ld=3952&lidioma=1&Diocesis=42

MALGESINI, G. (2014). *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España: Análisis y Mapa de Ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*. Unión Europea.

MATO DÍAZ, F. J. (Dir.), OTERO ESTÉVEZ, S., SÁNCHEZ SÁNCHEZ, S. y VALDAVIDA CASTAÑO, E. (2017). Evaluación socioeconómica del Salario Social Básico en Asturias. *Evolución, perfiles, procesos de salida y retorno económico*. Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias. Disponible en: https://observass.com/wp-content/uploads/2017/05/04_PC_EvalSocio_Web02.pdf

MSCBS (2018). *El Sistema Público de Servicios Sociales: Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2017*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Disponible en: <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>

MORENO MÁRQUEZ, G. (2010). Veinte años de rentas mínimas de inserción autonómicas: el caso vasco dentro del contexto español y europeo. *Revista de Fomento Social*, 65, pp. 471-490.

PARRILLA, J. M. (2012). *Sindicatos, Concertación y Salario Social en Asturias*. Oviedo: KRK. Ediciones.

PÉREZ ERANSUS, B. (2006). Rentas mínimas y políticas de activación. *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, 143, pp. 77-92.

PÉREZ YRUELA, M., RODRÍGUEZ CABRERO, G. y TRUJILLO CARMONA, M. (2004). *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. CSIC.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009). *Valoración de los programas de Rentas Mínimas en España*. European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

SANRÒMA MELÉNDEZ, E. (2012). El mercado de trabajo español en la crisis económica (2008-2012): desempleo y reforma laboral. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, 2, pp. 29-57.

La Renta Mínima de Inserción en Andalucía: alcance y eficacia de una prestación nueva

FRANCISCO ESTEPA MAESTRE*, MERCEDES JIMÉNEZ GARCÍA** Y BELTRÁN ROCA MARTÍNEZ **

RESUMEN

La Renta Mínima de Inserción (RMI) en Andalucía, que a partir de 2018 ha relevado al antiguo “salario social” (creado en 1999), se ha diseñado de manera tal que tiene muy reducido impacto sobre la pobreza (relativa), incluso la clasificada como “severa”. Así se muestra en este artículo, que combina fuentes y estrategias de análisis cuantitativo y cualitativo. Solo el objetivo normativo de reducir sustancialmente la pobreza severa requeriría un aumento muy considerable del gasto social, derivado tanto del cambio en los requisitos de acceso a la prestación como en los criterios de establecimiento de su cuantía.

han transformado sustancialmente la estructura ocupacional de las sociedades del bienestar— han sentado las bases para la aparición de nuevas dinámicas de exclusión social (Bauman, 2000).

Algunas características de la economía española, como su posición semiperiférica dentro del “sistema mundo” (Arrighi, 1985), la dependencia de su economía de determinados recursos que generan otros países, y un mercado de trabajo con un elevado desempleo estructural, convierten en un reto social fundamental la garantía de la integración social. En la Comunidad Autónoma de Andalucía este reto es, si cabe, más acuciante (Delgado, 2012). El último informe sobre el estado de la pobreza en Andalucía llevado a cabo por la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (2018) pone de relieve que el 37,3 por ciento de la población residente en esta Comunidad Autónoma está en riesgo de pobreza y/o exclusión social (según el indicador AROPE-At Risk Of Poverty and Exclusion). A pesar de que, en los últimos dos años, según dicho informe, esta magnitud ha descendido en seis puntos porcentuales, las cifras de pobreza con respecto a la media nacional, y al inicio de la crisis económico-financiera, siguen siendo muy elevadas, y más de tres millones de habitantes en Andalucía continúan en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Por una parte, cabe señalar que la tasa AROPE de Andalucía es 10,7 puntos superior a la media del conjunto nacional, y es

1. INTRODUCCIÓN

La falta de empleo constituye uno de los principales retos de las sociedades capitalistas avanzadas. Procesos como la globalización económica —que ha favorecido la financiarización de la economía y la deslocalización de la producción— y el desarrollo de la informática y la robótica —que

* Los datos cualitativos publicados en este artículo han sido obtenidos a través de una prestación de servicios contratada por Save the Children.

* Universidad Pablo de Olavide (festmae@upo.es).

** Universidad de Cádiz (mercedes.jimenezgarcia@uca.es y beltran.roca@uca.es).

la tercera más elevada de todas las comunidades autónomas, solo inferior a Extremadura y Canarias. Por otra parte, la tasa se mantiene aún 5,7 puntos por encima de la registrada en 2008, lo que constituye un incremento del 18 por ciento entre 2008 y 2017 (Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2018).

La política social española ha tratado de ofrecer una respuesta a estos problemas de pobreza y exclusión social. Una de las medidas más ambiciosas en este sentido ha sido la Renta Mínima de Inserción (RMI), una prestación económica básica no contributiva dirigida a la población en situación de vulnerabilidad. Puesto que las políticas de rentas mínimas dependen de las comunidades autónomas, existe una notable heterogeneidad que dificulta la evaluación de su impacto en el conjunto de la población española (Arriba, 2009). La experiencia pionera en la puesta en marcha de este tipo de prestaciones se desarrolló en el País Vasco y buena parte de su modelo fue imitado, con variaciones, por otras comunidades autónomas (Sanzo, 2013). En el caso de Andalucía, la RMI está regulada en la actualidad por el Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, según el cual esta prestación está orientada “a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social”. La prestación, puesta en marcha en enero de 2018, viene a sustituir al Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) –conocido como “salario social”–, aprobado por Decreto 2/1999, que hasta entonces había sido uno de los principales instrumentos de la Junta de Andalucía para combatir la pobreza. En investigaciones anteriores se han analizado tanto el alcance como las limitaciones de esta política social andaluza (Estepa y Roca, 2018a y 2018b).

Este trabajo se propone un doble objetivo: en primer lugar, analizar la situación de la población a la que la RMI pretende proteger; y, en segundo lugar, realizar un ejercicio de simulación sobre las condiciones que debería tener dicha prestación para combatir eficazmente la pobreza económica en la comunidad andaluza. El artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se describe la metodología de investigación utilizada. En segundo lugar, se estima el impacto directo esperado de esta política social sobre la pobreza utilizando para ello tanto datos cuantitativos como información de carácter cualitativo. En tercer lugar, se realiza un ejercicio de simulación del impacto sobre la pobreza que tendrían cambios en las cantida-

des y los criterios de acceso de la RMI, así como las consecuencias en términos presupuestarios. Por último, se sintetizan las principales conclusiones y se trazan algunas implicaciones de la investigación efectuada.

2. FUENTES Y MÉTODOS DE ANÁLISIS

Para la consecución de los objetivos planteados en este trabajo se ha seguido una metodología mixta que combina los métodos cuantitativo y cualitativo. El análisis cuantitativo sobre la pobreza, el impacto de la prestación y las proyecciones se han realizado a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* de 2017, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que recoge información de 1.409 hogares andaluces. El trabajo de campo se realizó en 2017 con referencia a los datos de 2016. Esta encuesta pone a disposición información sobre la renta disponible total del hogar en el año anterior al de la encuesta, así como otra relativa a variables de renta (alquileres imputados, ingresos por asistencia social, ayuda para vivienda, entre otros). Concretamente, en la variable “ingresos por asistencia social en el año anterior al de la encuesta” se integraría la RMI, junto con otras ayudas de asistencia social. Debido a la falta de datos más recientes en los que figuren hogares receptores de la RMI aprobada en 2018, los ejercicios de simulación para evaluar su impacto consistirán en la aplicación de los criterios y cuantías aprobados en esa fecha a los datos de la *ECV* de 2017. De este modo se podrá evaluar el impacto que esta política habría tenido si la hubiera recibido la población encuestada en la *ECV* de 2017.

Además, es necesario tener en cuenta las diferencias esperadas entre las cifras estimadas a partir de encuestas y los datos oficiales, que también se ponen de manifiesto en trabajos previos como el de Fuenmayor y Granell (2013, pp. 23 y ss.). Asimismo, existen algunas limitaciones del análisis como el error muestral o la equivalencia imperfecta entre ingresos computables según el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) y la forma de medir las rentas del hogar según la *ECV*.

Por otra parte, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo a través de entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión con perso-

nas que habían solicitado y/o percibido la RMI, así como también entrevistas a miembros del personal técnico de los Servicios Sociales Comunitarios de los ayuntamientos de Cádiz, El Puerto de Santa María y Jerez de la Frontera. En total se han realizado 15 entrevistas y 2 grupos de discusión en Sevilla, Cádiz y El Puerto de Santa María (Cádiz), de las cuales 12 entrevistas fueron a beneficiarios, y tres, a personal técnico. Las personas entrevistadas fueron contactadas a través del departamento de Servicios Sociales Comunitarios y de una ONG, instituciones con las que se ha colaborado para analizar la implantación de este subsidio. Las entrevistas duraron entre 30 minutos y una hora, y trataron sobre las experiencias vitales, las estrategias familiares, las expectativas y los sistemas de significados de los entrevistados. El análisis cualitativo ha permitido la exploración de determinadas dimensiones de esta política social que resultaban inaccesibles para el análisis estadístico. En este sentido, se han podido estudiar las percepciones sobre la prestación, el impacto de la RMI en la vida familiar (especialmente en los niños y niñas) y las dificultades de información, solicitud y pago de la prestación que afrontan sus beneficiarios.

en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Por otra parte, la literatura sobre exclusión social define habitualmente como pobreza relativa (de ahora en adelante nos referiremos a ella simplemente como "pobreza") la de las personas cuya renta se sitúa por debajo del 60 por ciento de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo, y como pobreza severa la de las personas con rentas inferiores al 40 por ciento de esta mediana. Por tanto, el concepto de pobreza coincide con el umbral de riesgo de pobreza fijado por Eurostat. Aplicando estos criterios a los datos de la ECV de 2017 se pueden establecer unos umbrales de pobreza nacionales y autonómicos para distintos tipos de hogares (por ejemplo, los unipersonales, recogidos en el cuadro 1)². Estos umbrales son claramente superiores cuando el criterio es nacional (de 8.522 y 5.681 euros, como umbrales de pobreza y pobreza severa) que cuando se establece para la Comunidad Autónoma de Andalucía (6.871 y 4.581 euros, respectivamente). En este artículo se anclan estos umbrales y se utilizan como referencia para establecer los cambios en la población en situación de pobreza. Así, se estimará el porcentaje que se mantiene por encima o por debajo de estos umbrales fijos bajo diferentes supuestos.

3. EL (PREVISIBLEMENTE) REDUCIDO IMPACTO DE LA RMI EN ANDALUCÍA

El umbral de riesgo de pobreza establecido por Eurostat y que publica el INE (2016)¹ se fija

De los datos de la ECV se desprende que casi uno de cada tres andaluces se hallaría en situación de pobreza, y casi uno de cada siete en situación de pobreza severa si se utilizan como referencia los umbrales nacionales, lo que

CUADRO 1

UMBRALES DE POBREZA NACIONAL Y ANDALUZ PARA HOGARES UNIPERSONALES (2017) (EN EUROS)

	Pobreza (60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo)	Pobreza severa (40% de la mediana de ingresos por unidad de consumo)
Umbral nacional	8.522,0	5.681,3
Umbral autonómico	6.871,9	4.581,3

Fuentes: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE) e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).

¹ https://www.ine.es/prensa/ecv_2017_m.pdf

² Siguiendo la metodología de la escala de la OCDE modificada, para calcular los umbrales para otro tipo de hogares, se concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

se corresponde con casi dos millones y medio de personas en la primera situación, y más de 1.100.000 en la segunda (cuadro 2). Esas proporciones se reducen a algo más de uno de cada cuatro y de uno de cada diez, respectivamente, si se utilizan los umbrales relativos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que lo hacen las cifras de población (más de 1.700.000 en situación de pobreza y de 800.000 en situación de pobreza severa).

Los criterios de asignación de la RMI andaluza se formulan en base al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y tienen en cuenta la composición del hogar. El IPREM es un índice publicado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Se emplea como referencia para establecer los criterios de acceso de la población a diferentes tipos de ayudas, subsidios y prestaciones (como ayudas al alquiler, subsidios de desempleo o acceso a vivienda protegida, entre otras). Según el Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (BOJA, número 245 de 26 de diciembre de 2017: 11), la RMI “consiste en una prestación económica mensual del 78 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), calculada en doce mensualidades, vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementada esta en un 10 por ciento del IPREM por cada persona integrante de la unidad familiar distinta

de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125 por ciento de dicho IPREM”. Existen determinados supuestos que alteran este cálculo, por ejemplo, situaciones en las que la unidad familiar está formada por seis o más personas, de las que al menos tres sean personas menores de edad (art. 11.2); en caso de que la persona solicitante ostente la custodia compartida de menores a cargo (art. 11.3); o se trate de una unidad familiar monomarental o monoparental con personas menores a cargo (art. 11.4), entre otros. No obstante, en el presente estudio nos centraremos en el caso recogido en el artículo 11.1., denominándola a efectos de este trabajo “RMI general”. Según el artículo 11.7, los recursos computables de la unidad familiar reducen la cuantía mensual de la prestación, sin que esta pueda resultar inferior a la prestación mínima aplicable a cada unidad familiar, que es del 20 por ciento del IPREM (es decir, 107,57 euros en 2018). En 2018, la RMI asciende a 537,84 euros cuando se asigna el 100 por ciento, y puede alcanzar el máximo de 672,30 euros cuando la asignación es del 125 por ciento.

El artículo 3 de la citada norma (“Personas titulares y beneficiarias”) recoge una serie de requisitos para percibir la RMI. Según el punto primero de ese artículo, “tendrán derecho a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las unidades familiares cuyas personas miembros tengan vecindad administrativa

CUADRO 2

PORCENTAJE DE POBLACIÓN Y NÚMERO DE PERSONAS BAJO EL UMBRAL DE POBREZA Y DE POBREZA SEVERA (ANDALUCÍA, 2017)

	<i>Umbral nacional</i>	<i>Umbral autonómico</i>
	<i>Porcentaje de población</i>	
Pobreza	29,96	21,36
Pobreza severa	13,76	10,20
<i>Número de personas</i>		
Pobreza	2.463.190	1.756.484
Pobreza severa	1.131.715	838.586

Fuentes: Elaboración propia a partir de ECV (2017) y Estadística del Padrón Continuo, 2017 (INE).

en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto Ley, así como aquellas que, aun no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social". De los requisitos recogidos en la norma necesarios para acceder a la RMI, en este trabajo solo se han podido tener en cuenta los referentes a la renta del hogar y a la edad del titular: de 25 a 64 años (art. 3.2.a.). Otras circunstancias recogidas en la legislación, como ser víctima de violencia de género acreditada en el momento de la solicitud o ser una persona sin hogar, entre otras (art. 7), han quedado excluidas del análisis.

Aplicando los criterios de concesión de la RMI establecidos en 2018 a los datos de la ECV de 2017 se estima que solo a un 6,4 por ciento de la población andaluza se le habría concedido. Si se tiene en cuenta que el porcentaje de población andaluza en situación de pobreza se acercaba al 30 por ciento (tomando como referencia el umbral nacional), se puede anticipar una limitada eficacia de la RMI en la reducción de la pobreza. La estimación de los porcentajes de población bajo los umbrales fijos de pobreza sin ninguna renta mínima y si hubieran recibido

variaría, mientras que el porcentaje de personas bajo el umbral fijo de pobreza severa tan solo se reduciría 0,15 puntos respecto al umbral nacional, y 1,69 puntos respecto al umbral autonómico (cuadro 3). En definitiva, la RMI solo tendría efecto sobre la pobreza severa y este sería muy limitado.

Además del bajo impacto de la RMI sobre la pobreza en Andalucía desde el punto de vista cuantitativo, en la práctica, la ejecución de esta política social adolece de una serie de inconvenientes que profundizan en sus limitaciones. A partir de las entrevistas a personal técnico de los Servicios Sociales Comunitarios municipales y de miembros de familias perceptoras, se han identificado once limitaciones: 1) la dificultad para rellenar la solicitud correctamente y aportar la documentación requerida, que deja fuera a un número potencialmente elevado de perceptores³; 2) el elevado retraso en la resolución, que alcanza los ocho meses en algunos casos, y que ha dado lugar a denuncias ante el Defensor del Pueblo de Andalucía (Morillo, 2018); 3) la imposibilidad de realizar un seguimiento de los planes de inclusión social y laboral, en gran medida, debido al retraso en la resolución; 4) la posibilidad de percibir la prestación con carácter retroactivo (algo que, en algunos casos, el personal técnico considera contraproducente; por ejemplo, en circunstancias en las que la situación

CUADRO 3

PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LOS UMBRALES FIJOS DE POBREZA, ANTES Y DESPUÉS DE LA PERCEPCIÓN DE LA RMI (2017)

	Pobreza		Pobreza severa	
	Umbral nacional	Umbral autonómico	Umbral nacional	Umbral autonómico
Sin RMI	29,96	21,36	13,76	10,20
Con RMI	29,96	21,36	13,61	8,51
Variación (en puntos porcentuales)	0,0	0,0	-0,15	-1,69

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2017) y del Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

la RMI de 2018 lo confirman. El porcentaje de población bajo el umbral fijo de pobreza no

³ Esta cuestión ha sido puesta sobre la mesa de manera elocuente por Mesa (2019).

de pobreza aparezca acompañada de dependencias a sustancias o al juego); 5) la baja cuantía de la prestación; 6) la incompatibilidad de la prestación con el empleo a tiempo parcial en el momento de la solicitud, dejando fuera a un sector importante de asalariados pobres; 7) la no consideración de la situación habitacional de las familias receptoras, es decir, de su esfuerzo de gasto en vivienda; 8) la necesidad de más recursos humanos en los ayuntamientos para realizar una gestión eficaz; 9) el carácter facultativo del informe social, al que los trabajadores sociales querrían que se otorgara más importancia; 10) la falta de información por parte de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, especialmente respecto al personal de los Servicios Sociales Comunitarios que recibe a las personas solicitantes; y 11) la deficiente difusión de esta política, como consecuencia de la cual parte de población que cumple los criterios para acceder a la prestación no la solicita.

Sumando estas limitaciones de lo que cabría denominar “la práctica de la prestación” a su bajo impacto desde el punto de vista económico, cabe poner en cuestión que la RMI sea una política social suficientemente eficaz para combatir la pobreza de los residentes en la comunidad autónoma andaluza.

4. PROYECCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA A TRAVÉS DE LA MEJORA DE LA RMI

Tal y como se ha señalado anteriormente, la RMI no se concede a toda la población que se encuentra bajo los umbrales de pobreza establecidos. Por ello, un aumento en la cuantía de la RMI no tendría un gran impacto sobre la pobreza en Andalucía si no se acompaña de una modificación en las condiciones de su concesión, por ejemplo, a las personas de 65 años en adelante, entre otros casos. En esta sección se presentan una serie de ejercicios de simulación, con el fin de trazar las características que debería tener la RMI para convertirse en un instrumento eficaz para la lucha contra la pobreza. En concreto, la proyección se centrará en los efectos que tendrían sobre la pobreza cambios en la cuantía de la prestación y en los criterios de concesión. Se calcula, además, la inversión que requerirían esos cambios en el diseño de la RMI.

Se ha calculado el volumen de recursos financieros necesarios para que toda la población tuviera rentas superiores a las de los umbrales de pobreza y pobreza relativa calculados sin RMI. Para ello, se ha estimado el montante que igualaría la percepción anual de la RMI, por cada tipo de hogar, a los umbrales fijos de pobreza más exigentes para cada uno de ellos, es decir, los de pobreza según el umbral nacional, teniendo en cuenta las rentas que recibe cada hogar y que hay hogares que no perciben ninguna⁴. Según este cálculo, si se obvian los criterios de concesión de la RMI y se aplica el cálculo a todas las personas que se encuentran por debajo del umbral establecido de pobreza, se necesitaría una inversión de más de 5.000 millones de euros (5.199.446.307 euros anualmente) para conseguir situar a toda la población por encima del umbral de pobreza que se había fijado previamente. Esta cifra contrasta con la de la cantidad destinada anualmente a este propósito, cuya media anual se sitúa en el entorno de los 205 millones de euros para el periodo 2018-2021⁵.

El cuadro 4 recoge los importes de la RMI general, según tipo de hogar, y los importes que debería recibir cada uno de esos hogares para superar los umbrales fijos de pobreza (nacional y autonómico) y de pobreza severa, calculados para cada tipo de hogar. Como se puede apreciar, los distintos umbrales entre los dos niveles de pobreza y entre los dos marcos territoriales considerados implican diferencias de hasta 11.000 euros anuales para algunos tipos de hogar. En todo caso, los importes de la RMI se quedan significativamente por debajo de los establecidos para cualquier umbral de pobreza.

⁴ Es necesario tratar con cautela el conjunto de estimaciones realizadas, no solo porque se trabaja con datos de encuesta que se extrapolan al conjunto de la población, sino porque los datos no recogen otros aspectos de difícil reflejo, como es la economía sumergida. En este sentido, los ingresos informales de los diferentes tipos de hogares reducirían el importe necesario de la RMI.

⁵ Según información publicada en la página web de la Junta de Andalucía, “(l)a responsable de políticas sociales en Andalucía ha informado también de que, para el ejercicio 2018-2021, se destinaría a esta medida (la RMI) un total de 819 millones de euros”. Si dividimos de forma proporcional los 819 millones entre los cuatro años del periodo señalado, cada año se destinarían 204,75 millones de euros. Información publicada en el portal web de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdady politicassociales/actualidad/noticias/detalle/150079.html>), consultada el 6 de mayo de 2019.

CUADRO 4

UMBRALES FIJOS DE POBREZA Y RMI POR TIPO DE HOGAR (€ ANUALES)

Miembros	Tipo de hogar	RMI general	Umbral de pobreza nacional	Umbral de pobreza severa nacional	Umbral de pobreza autonómico	Umbral de pobreza severa autonómico
1	1 adulto	5.034	8.522	5.681	6.872	4.581
2	1 adulto + 1 menor	5.680	11.079	7.386	8.933	5.956
	2 adultos		12.783	8.522	10.308	6.872
3	3 adultos	6.325	17.044	11.363	13.744	9.163
	2 adultos + 1 menor		15.340	10.226	12.369	8.246
	1 adulto + 2 menores		13.635	9.090	10.995	7.330
4	4 adultos	6.970	21.305	14.203	17.180	11.453
	3 adultos + 1 menor		19.601	13.067	15.805	10.537
	2 adultos + 2 menores		17.896	11.931	14.431	9.621
	1 adulto + 3 menores		16.192	10.794	13.057	8.704
5	5 adultos	7.616	25.566	17.044	20.616	13.744
	4 adultos + 1 menor		23.862	15.908	19.241	12.828
	3 adultos + 2 menores		22.157	14.771	17.867	11.911
	2 adultos + 3 menores		20.453	13.635	16.493	10.995
	1 adulto + 4 menores		18.748	12.499	15.118	10.079

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV (2017) y del Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

En el cuadro 4 se recoge la simulación correspondiente a hogares de hasta 5 miembros que cumplirían los criterios para el cobro de la RMI general. Es preciso destacar la existencia de algunas diferencias metodológicas significativas en el establecimiento de criterios

de cálculo de los umbrales fijos de pobreza y de estimación de la RMI que dificultan, en gran medida, la comparación de estos dos indicadores. Primero, los umbrales de pobreza se calculan usando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, 0,5

a los demás adultos y 0,3 a los menores de 14 años. Esto implica que la cuantía se incrementa en función del número de miembros de la unidad familiar y de la edad de los miembros. Así, por ejemplo, el umbral de pobreza de una unidad familiar compuesta por un adulto y un niño de 13 años será inferior al de un hogar compuesto por un adulto y un niño de 15 años (la diferencia podría ir desde los 1.404,40 euros del umbral nacional de pobreza a los 916,26 euros anuales del umbral autonómico de pobreza severa). Sin embargo, la configuración de la RMI implica un aumento del 10 por ciento por cada persona adicional en la unidad familiar, independientemente de la edad de los miembros⁶. Siguiendo con el ejemplo anterior, un adulto con un niño, independientemente de que tenga 13 o 15 años, podrá recibir una RMI general anual de 5.679,59 euros, como máximo. Segundo, para el cálculo de los umbrales de la escala de la OCDE se consideran como menores a las personas por debajo de 14 años. No obstante, el criterio de la *ECV* es más inclusivo e incorpora a la definición de niños dependientes económicamente a todos los menores de 18 años y a los inactivos entre 18 y 25 años.

Para calcular la diferencia entre los umbrales fijos de pobreza y la RMI por tipo de hogar (cuadro 5), se ha optado por el criterio con el que la OCDE clasifica a los menores. Esto implica que, continuando con el ejemplo anterior, el umbral de pobreza de un hogar formado por un adulto y un niño de 15 años será el mismo que el de un hogar formado por dos adultos. En la información recogida en el cuadro 5 se pone de relieve que, incluso si los diferentes tipos de hogares recibieran la RMI máxima (en el supuesto de carecer de cualquier otra renta), los ingresos serían insuficientes para alcanzar los diferentes umbrales de salida de la pobreza que se han fijado. La insuficiencia de la prestación sería mayor en los hogares en los que todos los miembros son adultos (mayores de 14 años), mientras que la diferencia entre la prestación y el umbral establecido de salida de la pobreza alcanzaría su mínimo en los hogares integrados por un solo adulto y el resto de miembros, menores. En todo caso, la insuficiencia de la prestación

⁶ Esta distinción aparece posteriormente al hacer referencia a las situaciones de seis o más miembros en la unidad familiar, siendo tres o más menores, así como en la custodia compartida de menores a cargo.

dependería, por supuesto, del umbral considerado. Por ejemplo, en un hogar formado por cinco adultos la cantidad necesaria para alcanzar el umbral de renta puede diferir en 12.000 euros anuales en función del umbral considerado.

Este patrón de insuficiencia de la prestación plantea dudas sobre el impacto de la RMI en la reducción de la pobreza de Andalucía. La evidencia sugiere que sería necesario modificar la RMI en un doble sentido. Por un lado, en cuanto a su cuantía, puesto que, como se ha mostrado, existe una gran diferencia entre la RMI máxima que puede obtener cada tipo de hogar y los diferentes umbrales establecidos como indicadores de salida de la pobreza. A la luz de los datos, el establecimiento del 78 por ciento del IPREM como objetivo de renta no tendría un gran impacto sobre la pobreza. Por otro lado, cabría considerar la modificación de los criterios de concesión de la RMI, asimilándola a la escala de la OCDE. Estos nuevos criterios tendrían en cuenta la edad de los miembros del hogar en el cálculo de la cuantía, que modificaría la proporcionalidad del incremento por cada miembro adicional de la unidad familiar, que en vez de ser del 10 por ciento del IPREM⁷, multiplicaría (en función de la edad) el umbral por 0,5 o 0,3, al igual que los umbrales de pobreza.

Para comprobar la eficacia de estas alternativas de mejora en el diseño de la RMI se han realizado dos ejercicios exploratorios sobre los microdatos de la *ECV*. El primer ejercicio consiste en asignar, siguiendo los criterios de concesión establecidos en 2018, una cuantía de RMI equivalente al 100 por ciento del IPREM, modificando los máximos y mínimos de la percepción proporcionalmente al aumento al 100 por ciento (RMI100). Además, para comprobar la eficacia de la segunda alternativa de mejora, se construye artificialmente otra situación en la que, junto con la equiparación de la RMI al IPREM, se aplicarían los criterios de la OCDE en el cálculo de los umbrales de pobreza (RMI100-OCDE). Asimismo, se construyen otros dos escenarios ficticios en los que la RMI se elevaría al 120 por

⁷ Por cada persona integrante de la unidad familiar distinta de la persona solicitante de la misma, hasta un máximo equivalente del 125 por ciento de dicho IPREM (es decir, 645 euros anuales adicionales por cada persona, hasta un máximo de 8.067 euros en 2018).

CUADRO 5

DIFERENCIA ENTRE UMBRALES FIJOS DE POBREZA Y RMI, POR TIPO DE HOGAR (€ ANUALES)

Miembros	Tipo de hogar	Umbral de pobreza nacional -RMI	Umbral de pobreza severa nacional -RMI	Umbral de pobreza autonómico -RMI	Umbral de pobreza severa autonómico -RMI	Diferencia
1	1 adulto	3.488	647	1.838	-453	3.941
2	1 adulto + 1 menor	5.399	1.706	3.254	276	5.123
	2 adultos	7.103	2.842	4.628	1.192	5.911
3	3 adultos	10.719	5.038	7.419	2.838	7.881
	2 adultos + 1 menor	9.01	3.901	6.044	1.921	7.093
	1 adulto + 2 menores	7.310	2.765	4.670	1.005	6.305
4	4 adultos	14.335	7.233	10.209	4.483	9.852
	3 adultos + 1 menor	12.630	6.097	8.835	3.567	9.064
	2 adultos + 2 menores	10.926	4.960	7.461	2.650	8.276
	1 adulto + 3 menores	9.221	3.824	6.086	1.734	7.487
5	5 adultos	17.950	9.428	13.000	6.128	11.822
	4 adultos + 1 menor	16.246	8.292	11.626	5.212	11.034
	3 adultos + 2 menores	14.541	7.156	10.251	4.296	10.246
	2 adultos + 3 menores	12.837	6.019	8.877	3.379	9.458
	1 adulto + 4 menores	11.133	4.883	7.502	2.463	8.670

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV de 2017 (INE), IECA 2017 y Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

ciento del IPREM, realizando de nuevo los cálculos según los dos criterios de concesión (RMI120 y RMI120-OCDE). Los resultados

obtenidos sobre la población con rentas bajo los diferentes umbrales planteados en este trabajo se presentan en el cuadro 6.

CUADRO 6

IMPACTO DE DIFERENTES SITUACIONES Y CÁLCULOS DE LA RMI SOBRE LOS UMBRALES FIJOS DE POBREZA (PORCENTAJE)

	<i>Umbral nacional</i>				<i>Umbral autonómico</i>			
	<i>RMI100</i>	<i>RMI100-OCDE</i>	<i>RMI120</i>	<i>RMI120-OCDE</i>	<i>RMI100</i>	<i>RMI100-OCDE</i>	<i>RMI120</i>	<i>RMI120-OCDE</i>
Pobreza	29,96	29,96	29,73	29,32	20,91	19,81	19,37	13,36
Pobreza severa	11,89	7,56	11,47	2,55	7,05	1,40	3,62	-4,50

Fuente: Elaboración propia.

Para alcanzar estos umbrales, el volumen de la RMI anual tendría que alcanzar las cifras que aparecen en el cuadro 8.

Al comparar estos datos con las cifras resultantes de la aplicación de la RMI en su diseño actual (78 por ciento del IPREM) a los encuestados en la ECV de 2017, tal como aparecen en el cuadro 7, se observa que el impacto sobre la pobreza (umbral fijo nacional) es muy escaso en todos los supuestos, a pesar de los

importantes incrementos de inversión previstos respecto al diseño actual de la RMI (cuadro 8).

Asimismo, es necesario destacar que las ayudas en concepto de RMI120-OCDE serían tan elevadas que se otorgarían incluso a población fuera del umbral fijo de pobreza severa autonómico. Para luchar contra la pobreza más acusada (la pobreza severa según el umbral autonómico), sería necesario el establecimiento de una prestación más elevada que la RMI100-OCDE, pero

CUADRO 7

COMPARACIÓN DEL IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CADA UMBRAL DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS (PUNTOS PORCENTUALES)

	<i>Umbral nacional</i>			
	<i>RMI100</i>	<i>RMI100-OCDE</i>	<i>RMI120</i>	<i>RMI120-OCDE</i>
Pobreza	0	0	-0,23	-0,64
Pobreza severa	-1,87	-6,20	-2,29	-11,21
	<i>Umbral autonómico</i>			
Pobreza	-0,45	-1,55	-1,99	-8,00
Pobreza severa	-3,15	-8,80	-6,58	—

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8

INVERSIÓN NECESARIA EN RMI PARA CADA UNO DE LOS ESCENARIOS
(EN MILLONES DE EUROS)

	RMI100	RMI100-OCDE	RMI120	RMI120-OCDE
Desembolso total	1.234,93	1.747,51	1.660,49	2.570,62
Incremento respecto RMI78	420,44	933,01	846,00	1.756,14

Fuente: Elaboración propia.

inferior a la RMI120-OCDE. El elevado nivel de inversión que requeriría el escenario RMI120-OCDE no sería necesario para ese objetivo.

La evaluación de las posibilidades de mejora en el diseño de la RMI, tanto en cuanto a su importe como en cuanto a los criterios de acceso, debería considerar también el esfuerzo en la inversión en RMI que supone disminuir el porcentaje de población en las distintas situaciones de pobreza consideradas. Aunque los supuestos de RMI según la OCDE conllevan una mayor reducción de la pobreza, suponen evidentemente un incremento sustancial en la inversión pública.

Además, sería necesario ampliar la reflexión sobre los criterios de acceso a la prestación para incrementar la eficiencia en la asignación de las ayudas públicas al conjunto de la población que las necesita, incluyendo a personas en situación de pobreza que quedan fuera y excluyendo a sectores de población que acceden, pero no precisan realmente esos recursos. En todo caso, incluso con la fuerte inversión pública de la proyección planteada en este trabajo, buena parte de los problemas en la implantación de la RMI identificados en el análisis cualitativo seguirían estando presentes y reduciendo notablemente los potenciales beneficios de esta política social.

En este sentido, cada vez más voces apuntan a la eliminación de este tipo de subsidios condicionados y a la puesta en marcha de una renta incondicional (esto es, extensible al conjunto de la población). Según argumentan sus defensores, este tipo de medida no solo sería más efectiva para la reducción de

la pobreza, sino que dignificaría la situación de las personas más necesitadas (Raventós, 2012). Obviamente, un subsidio incondicional aumentaría muy significativamente el gasto público y obligaría a revisar la cartera de prestaciones que hoy concede nuestro sistema de protección social. No se trata de una medida fácil de adoptar. Aunque algunos estudios postulan su viabilidad para la Comunidad Autónoma de Andalucía (Artero Gómez-Álvarez y Patiño, s.a.)⁸, sería necesario realizar un estudio piloto en un ámbito territorial delimitado (un municipio, por ejemplo) para evaluar sus efectos. El futuro del empleo, ante el rápido avance de los procesos de automatización y robotización, aconseja considerar estas opciones.

5. CONCLUSIONES

En qué medida la Renta Mínima de Inserción (RMI), que empezó a concederse en enero de 2018 (relevando al Ingreso Mínimo de Solidaridad o “salario social”), puede contribuir a reducir los niveles de pobreza en Andalucía es la cuestión en la que este artículo ha centrado su atención. Utilizando fuentes y métodos cuantitativos y cualitativos se han identificado las debilidades de esta política social y su moderada eficacia en la lucha contra la pobreza.

⁸ Para estos investigadores de la Universidad de Sevilla, la renta básica requeriría un IRPF de tipo impositivo único del 49,5 por ciento, pero absorbería otras prestaciones condicionadas como becas, pensiones, subsidios y ayudas, originando incluso un superávit en las cuentas públicas.

Del análisis cuantitativo de la implantación de esta política social se desprende el limitado efecto de la actual RMI en orden a combatir la contingencia para la que se ha creado. Por otra parte, el análisis cualitativo ha permitido distinguir más de una decena de limitaciones de esta política, entre las que destacan la complejidad burocrática, los elevados retrasos en la resolución, la baja cuantía y la falta de información y de personal en la administración.

En este trabajo se han explorado algunas alternativas de mejora de la RMI para incrementar su eficacia en la reducción de la pobreza. El aumento de la cuantía de la prestación debería acompañarse de la modificación de sus condiciones de acceso. En relación a la cuantía, se ha mostrado la existencia de una gran diferencia entre la RMI máxima que puede obtener cada tipo de hogar y los umbrales de pobreza (fijados sin considerar esas rentas). El actual establecimiento del 78 por ciento del IPREM como criterio no permite una reducción significativa de la pobreza. En relación a los criterios de concesión de la RMI, se ha estudiado qué efecto tendría asimilarlos a la escala de la OCDE y, por lo tanto, incorporar variabilidad en función de la edad de los miembros del hogar. En este caso, el incremento en la cuantía, que en la actualidad es del 10 por ciento del IPREM por cada miembro adicional de la unidad familiar, se multiplicaría (en función de la edad) por 0,5 o 0,3 (factores que se utilizan para establecer los umbrales de pobreza). La proyección desvela que para que toda la población se situara por encima del umbral fijo de pobreza autonómico, habría que incrementar la cuantía de la prestación al 120 por ciento del IPREM y aplicar las condiciones de acceso de la escala de la OCDE. Eso, sin embargo, requeriría una inversión aproximada de 2.500 millones de euros. Estas proyecciones son susceptibles de reestimarse tanteando las combinaciones óptimas de cuantía y condiciones de acceso.

En todo caso, la mejora en el diseño de la RMI para disminuir la pobreza debería también dirigirse a los problemas identificados en el análisis cualitativo, que limitan la consecución de sus objetivos. Mejorar el conocimiento del efecto de estas políticas sociales orientadas a la población más vulnerable es necesario no solo para combatir la pobreza y la exclusión social, sino también para hacerlo de la manera más sostenible y menos desincentivadora de

los esfuerzos personales para alcanzar este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIBA, A. (2009). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2, pp. 81-100.

ARRIGHI, G. (1985). *Semiperipheral development. The politics of Southern Europe in the Twentieth Century*. Londres: Sage.

ARTERO LÓPEZ, J. M., GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. y D. PATIÑO (n.d.). *¿Es viable financieramente una renta básica universal en Andalucía?* Sevilla: Universidad de Sevilla.

BAUMAN, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

DELGADO, M. (2012). La economía andaluza durante las tres últimas décadas, 1981-2011. En J. HURTADO y C. JIMÉNEZ (Eds.), *Andalucía. Identidades culturales y dinámicas sociales*, pp. 85-122.

ESTEPA MAESTRE, F. y B. ROCA (2018a). *La Renta Mínima de Inserción en Andalucía. Alcance y Limitaciones*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

— (2018b). Individual and Family Strategies of Beneficiaries of Minimum Income Schemes. A Qualitative Inquiry. *Journal of Social Service Research*, 44(3), pp. 414-424.

FUENMAYOR, A., y GRANELL, R. (2013, febrero). *Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza*. Ponencia presentada en el XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla.

MESA, S. (2019). *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*. Barcelona: Anagrama.

MORILLO, I. (2018). La promesa de la renta mínima andaluza: retrasos, impagos y líos burocráticos. *El Confidencial*, 19 de septiembre.

RAVENTÓS, D. (2012). *¿Qué es la renta básica?* Madrid: El Viejo Topo.

RED ANDALUZA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. (2018). Crónica de una crisis crónica. *2008-2018: La pobreza que no cesa. Informe sobre el Estado de la pobreza en Andalucía en 2018*, Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social EAPN-A.

SANZO, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, 53, pp. 9-28.



La Renta de Garantía de Ingresos vasca: entre la necesidad y la eficacia

GORKA MORENO MÁRQUEZ* Y XABIER AIERDI URRAZA**

RESUMEN

En este artículo se describen las características y el desarrollo de la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco, así como de sus beneficiarios. Se analiza asimismo la opinión pública sobre la prestación. De este análisis se deduce un notable apoyo social que, en todo caso, prioriza la integración laboral y la condicionalidad de la prestación. Aunque parte de la sociedad cuestiona el derecho de los inmigrantes a esta prestación, el apoyo a la igualdad en el acceso es mayoritario, y a pesar de la extendida percepción del fraude, la prestación se considera viable económicamente.

1. INTRODUCCIÓN

La Renta de Garantía de Ingresos (RGI) del País Vasco es una prestación cuyo objetivo consiste en hacer frente a la pobreza y la exclusión social y que constituye la última red de protección para la población en situación de vulnerabilidad (Sanzo, 2018). La RGI se ha desarrollado durante los últimos 30 años y se halla plenamente consolidada, más allá de las tensio-

nes y los problemas que ha tenido que afrontar en los últimos tiempos (Moreno, Fouassier y Martín, 2015).

El elevado grado de cobertura de la RGI, así como su notable cuantía en comparación con otras prestaciones de renta mínima autonómicas, contribuyen a explicar el menor impacto de la crisis económica en Euskadi (Zubero, 2014; Sanzo, 2015). En este sentido, no resulta casual, por ejemplo, que durante la recesión económica la tasa de desahucios y ejecuciones hipotecarias en el País Vasco haya sido de las más bajas. Lógicamente, esta tendencia atiende a diferentes factores y razones, pero no podría entenderse sin la existencia de la RGI.

El objetivo de este artículo consiste en, además de proporcionar una descripción de la prestación y de sus usuarios, analizar las actitudes de la población del País Vasco sobre la prestación. En primer lugar, se describen brevemente el origen, desarrollo y evolución de la RGI, detallando asimismo las principales características de la prestación en cuanto al gasto, la cuantía percibida o los principales requisitos para acceder a ella. Además, se presentan los principales rasgos de las personas receptoras de la RGI, haciendo hincapié en aspectos como el origen, el sexo, la edad o el nivel de estudios. Por último, se abordará el análisis de las actitudes y percepciones existentes en torno a esta

* Universidad del País Vasco (gorka.moreno@ehu.eus).

** Fundación Begirune (xabier.aierdi@begirune.eus).

medida en la opinión pública vasca. En concreto, se explora la opinión pública sobre la RGI respecto a cuatro dimensiones fundamentales: el acceso a ella por parte de la población inmigrante, la relación con la integración laboral, la viabilidad económica y el uso fraudulento.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL PAÍS VASCO

El programa de rentas mínimas vasco nace a finales de los 80, en un contexto en el que la crisis del sector industrial supuso un gran aumento de la tasa de desempleo y de la pobreza, tal y como quedó recogido en el informe *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*, en el que se constataba que algo más de una quinta parte de los hogares vascos se encontraban en situación de pobreza (Gobierno Vasco, 1987, p. 77). La magnitud de la tasa de pobreza da cuenta de que la reconversión industrial tuvo un claro impacto en la situación socioeconómica y en la cohesión social del País Vasco.

En este contexto se puso en marcha el Primer Plan Integral contra la Pobreza en Euskadi (1988), que incluía, por primera vez en España, un programa de rentas mínimas denominado Ingreso Mínimo Familiar (IMF), inspirado en buena medida en el modelo francés de rentas mínimas. Su implantación se llevó a cabo a pesar del inicial rechazo del Gobierno central y de los principales sindicatos de índole estatal al establecimiento de rentas mínimas de carácter autonómico (Arriba, 1999). El IMF se empezó a ejecutar en 1989, pero ya en 1990 pasó a denominarse Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Desde entonces ha mantenido sus principales características de prestación económica vinculada al derecho a la activación y formación para el acceso al mercado laboral de aquellos beneficiarios en edad de trabajar.

Mención aparte merece el proceso de reforma del programa de rentas mínimas iniciado a partir de 1996 y que culmina con la aprobación de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales. En ella se recoge la figura de la Renta Básica como here-

dera del antiguo IMI. Esta ley se aprobó tras un proceso de Iniciativa Legislativa Popular (ILP), a través de la que se recogieron alrededor de 82.000 firmas para apoyar el establecimiento de una renta básica y el reparto del empleo. Aunque lo que se planteaba inicialmente en la ILP no fue lo que se aprobó en la Ley, sí cabe destacar que dio lugar a una mejora en aspectos tales como la cuantía o la cobertura de la prestación. Tras un constante aumento tanto del gasto como del número de perceptores (SIIS, 2004), a finales de 2008 se aprobó la Ley 18/2008 la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, con la consiguiente puesta en marcha de la RGI, el programa actual de rentas mínimas en el País Vasco.

Junto a la RGI también se aprobó una prestación económica para el pago de los gastos de vivienda, la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), que pueden recibir los perceptores de la RGI. Estas dos prestaciones se encargan de hacer frente a los gastos ordinarios de sus beneficiarios. Por otra parte, existen las Ayudas de Emergencia Social (AES), pensadas para necesidades de carácter ordinario o extraordinario, que también se establecieron desde el inicio de las políticas de rentas mínimas en el País Vasco.

La última modificación normativa sobre el desarrollo y el devenir de este programa implicó la transferencia a finales del año 2010 de las políticas activas de empleo a la Comunidad Autónoma, que, a su vez, devino en la asunción, en el año 2011, de la RGI por parte de Lanbide, el Servicio Vasco de Empleo. Hasta entonces, su gestión se había llevado a cabo por los servicios sociales, al igual que otras medidas para la inclusión social. Este cambio se dio precisamente durante la recesión económica y supuso algunas dificultades en la implementación del programa, así como la respuesta a una demanda creciente de estas prestaciones (Ararteko, 2017). Todo ello, sumado a cierta deslegitimación discursiva desarrollada desde algunas instancias políticas, hizo que la RGI acaparase una notable atención mediática (Aierdi y Moreno, 2017). En los últimos años, esta tensión, tanto en lo referido a la gestión y su desarrollo como a su legitimación social y política, parece haber disminuido, de manera que cabe hablar de un escenario de relativa calma en el que algunas propuestas de reforma generalmente restrictiva de la RGI han carecido,

hasta ahora, del consenso necesario para su aprobación.

3. LA RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN LA ACTUALIDAD

3.1. Principales características

En la actualidad, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos está integrado por dos componentes esenciales que configuran un modelo del doble derecho: por un lado, las prestaciones económicas centradas en la dotación de recursos económicos para las necesidades básicas –la RGI y PCV como derechos subjetivos y las AES como ayudas subvencionales– y, por otro lado, los recursos técnicos para favorecer la inclusión social y laboral con el convenio de inclusión.

Con respecto a la evolución del gasto y del número de personas perceptoras, cabe destacar una línea ascendente a lo largo de los años, que llega a su culmen en el periodo más duro de la recesión económica, pero que ha disminuido en los últimos años. Así, si el gasto en 1989 ascendió a 4,2 millones de euros, en 2008 se situó en 197,3 millones de euros. En 2018, el gasto en prestaciones económicas RGI y PCV suponía alrededor de 450 millones de euros anuales, lo que representa un 4,5 por ciento del total del gasto público en el País Vasco y el 0,69 por ciento de su producto interior bruto (De la Rica y Gorjón, 2018).

Las unidades de convivencia perceptoras –que no personas¹– suponían unas 13.000 en el año 2000 (SIIS, 2002, p. 16); en 2009, se situaban ligeramente por debajo de las 50.000 y, en 2013, el momento más álgido de la crisis, superaron las 65.000. En la actualidad, tal y como se podrá ver con más detalle en el próximo apartado, la cifra se sitúa algo por debajo de las 55.000 unidades convivenciales (54.850).

¹ La Unidad de Convivencia (UC) es el concepto que se utiliza en la RGI para determinar qué personas componen la unidad familiar que se va a tener en cuenta para calcular la cuantía de la ayuda correspondiente, puede ser unipersonal o compuesta por varias personas. La UC incluye, por tanto, a todas las personas que viven en la misma vivienda y están unidas por determinadas relaciones de parentesco.

La RGI es un derecho subjetivo que percibe aquella unidad de convivencia que se encuentra en situación de necesidad económica y cumple los siguientes requisitos:

- constituir una unidad de convivencia independiente al menos un año antes de hacer la solicitud;
- estar empadronado en el País Vasco durante al menos los últimos tres años antes de hacer la solicitud (en algún caso, se acepta un año, con la condición de que se tengan varios años de cotización a la Seguridad Social);
- tener más de 23 años, aunque se establecen excepciones para personas con menores a su cargo o que hayan sufrido violencia de género o intrafamiliar;
- poseer unos ingresos inferiores a los establecidos para cada caso.

La cuantía asciende en 2019 a 667,05 euros mensuales para una unidad de convivencia compuesta por una persona. La prestación aumenta con el número de personas que componen la unidad de convivencia hasta un máximo de 947,51 euros para los hogares compuestos por tres o más personas. La RGI también puede ser percibida por pensionistas, que acceden a una cuantía mayor (entre 765,34 y 1.033,20 euros). A estas cuantías puede sumarse la PCV (250 euros como máximo), el complemento para familias monoparentales o los incentivos para el empleo. Estos últimos buscan estimular el acceso al mercado laboral para la persona perceptora, intentando así evitar que caiga en la trampa de la pobreza. En todo caso, es relevante subrayar que, al ser una prestación complementaria a otros ingresos, no siempre se percibe el máximo de la cuantía establecido. Sería este el caso, por ejemplo, de los pensionistas, para los que la cuantía percibida a través de la RGI actúa como complemento de la pensión ya existente.

La RGI se sitúa entre los programas de rentas mínimas autonómicas más desarrollados en el contexto de un modelo español caracterizado por una alta fragmentación y diversidad (Roberts, 2001; Laparra y Ayala, 2009). El vasco es el programa, junto al navarro, más cercano a los programas de este tipo existentes en otros

países del ámbito europeo (Laparra, 2004). Por ejemplo, en 2014, el gasto anual por habitante que se realizaba en el País Vasco era de 163 euros, una cifra situada por encima de la del Reino Unido (153 euros) y cercana a los 174 euros de media en Francia y los 183 euros de Alemania. Para el conjunto de la sociedad española, el dato correspondiente no alcanzaba más que el 11,4 (SIIS, 2014).

Un informe más reciente del Centro de Documentación sobre Servicios Sociales y Política Social (SIIS, 2017: 57) publicaba un gasto por habitante de 223,06 euros para el País Vasco, una cantidad totalmente alejada a la de otras comunidades autónomas, como por ejemplo Valencia (6,41 euros) o Madrid (18,87 euros). Estas cifras ilustran la diversidad en el esfuerzo dedicado a la RGI en el País Vasco y el conjunto estatal, a la vez que subrayan el escaso desarrollo que se ha dado de estos programas en la mayoría del resto de comunidades autónomas. De hecho, el gasto vasco en rentas mínimas supone el 42 por ciento del gasto total español en rentas mínimas en 2012 (Fantova, 2014). Además, el sistema vasco atiende a más del 20 por ciento de los perceptores de rentas mínimas en España (Ibarretxe, 2014). Sin embargo, el País Vasco –que ostenta la tasa de riesgo de pobreza más baja de todas las comunidades autónomas²– representa algo menos del 5 por ciento de la población española.

En definitiva, la RGI vasca se ha convertido en un modelo de buenas prácticas (Malgesini, 2014) en el debate sobre las rentas mínimas en España y del que beben frecuentemente otros modelos en las reformas o mejoras que se han impulsado en los últimos años.

3.2. Evolución y características de las unidades de convivencia perceptoras

En este apartado se estudia la población beneficiaria de la RGI en el País Vasco. Ade-

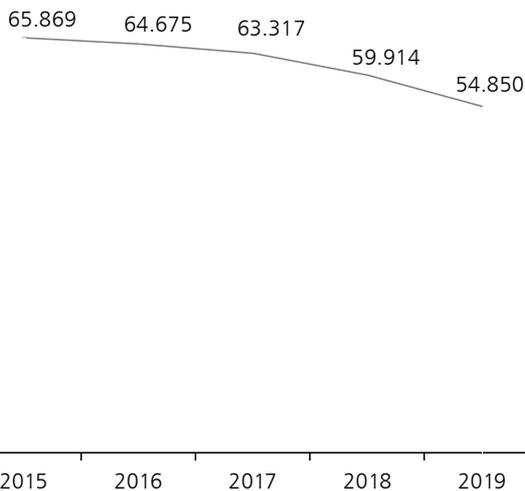
² Según el INE (*Encuesta de Condiciones de Vida*), en 2018 la tasa de riesgo de pobreza en el País Vasco (estimada a partir de la renta del año anterior) se situaba en el 8,6 por ciento, 13 puntos por debajo de la correspondiente al total nacional y casi 30 puntos por debajo de la de la comunidad autónoma con la tasa de riesgo de pobreza más alta (Extremadura: 37,6 por ciento).

más de exponer la evolución de su magnitud, se caracteriza a los perceptores atendiendo a diferentes variables sociodemográficas, como la edad, el sexo, el origen (inmigrante o no) o el nivel de estudios. En primer lugar, se analiza la evolución del número de unidades de convivencia perceptoras de la RGI desde 2015, que en la actualidad asciende a casi 55.000. Tal y como se ha señalado previamente, el número total de personas que reciben la RGI sería mayor que el de las unidades convivenciales y, del mismo modo, no todas las unidades convivenciales perciben la máxima cuantía, puesto que, en algunos casos, la prestación es un complemento de otros ingresos. El número de unidades perceptoras ha ido descendiendo desde un máximo de 65.869 de 2015, de modo que en 2019 hay 11.019 unidades convivenciales menos beneficiarias de la RGI, lo que supone una reducción del 16,7 por ciento (gráfico 1). Esta evolución sugiere que la recuperación económica ha facilitado el descenso en el número de perceptores de la RGI.

Si atendemos a la evolución del peso de la población de origen extranjero sobre el total, se sitúa entre el 35 y el 40 por ciento. Además, presenta una cierta tendencia al alza, sobre todo,

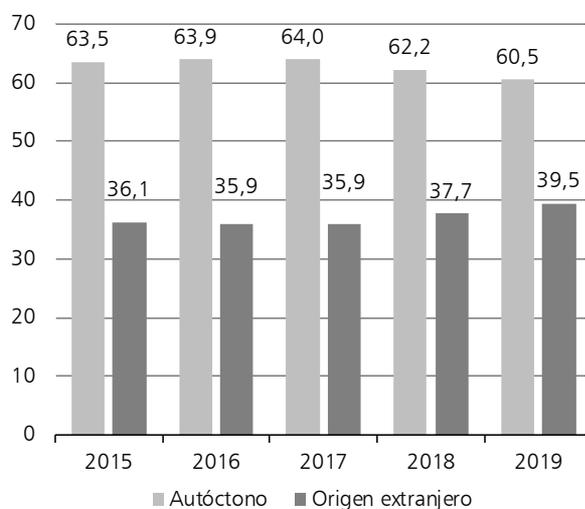
GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE UNIDADES CONVIVENCIALES PERCEPTORAS DE LA RGI (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LAS UNIDADES CONVIVENCIALES PERCEPTORAS DE LA RGI, SEGÚN ORIGEN DEL CABEZA DEL HOGAR (2015-2019)


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

entre 2017 y 2019, cuando pasan de representar el 35,9 por ciento de los cabezas de las unida-

des convivenciales al 39,5 por ciento (gráfico 2). Aunque de estos datos se deduce que no es una prestación copada por la población inmigrante, sí se puede afirmar una elevada intensidad en su uso por parte de la población de origen extranjero, puesto que esta supone en 2019 el 10 por ciento del total de la población del País Vasco. Este mayor uso de la RGI por parte de la población de origen inmigrante apunta a la mayor vulnerabilidad social y económica de este colectivo. Según los datos de la *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales* del Gobierno Vasco, la tasa de pobreza en 2016 para la población autóctona era de un 4,1 por ciento, frente al 30,7 para la de origen extranjero.

La diversidad en la percepción de la RGI entre el colectivo de origen extranjero es también notable. A la luz de los datos presentados en el cuadro 1, hay colectivos y procedencias que sufren una mayor vulnerabilidad social y económica. El porcentaje más alto de unidades convivenciales entre la población de origen extranjero que percibe la RGI corresponde a los procedentes de Latinoamérica, un 36,1 por ciento del total; les siguen los residentes de origen magrebí (28,0 por ciento) y subsahariano (21,3 por ciento). Para evaluar la intensidad en el uso de la prestación, el gráfico 3 pone en relación el porcentaje de cabezas de unidades convivenciales receptoras de la RGI de cada procedencia y el porcentaje de cada una de estas

CUADRO 1

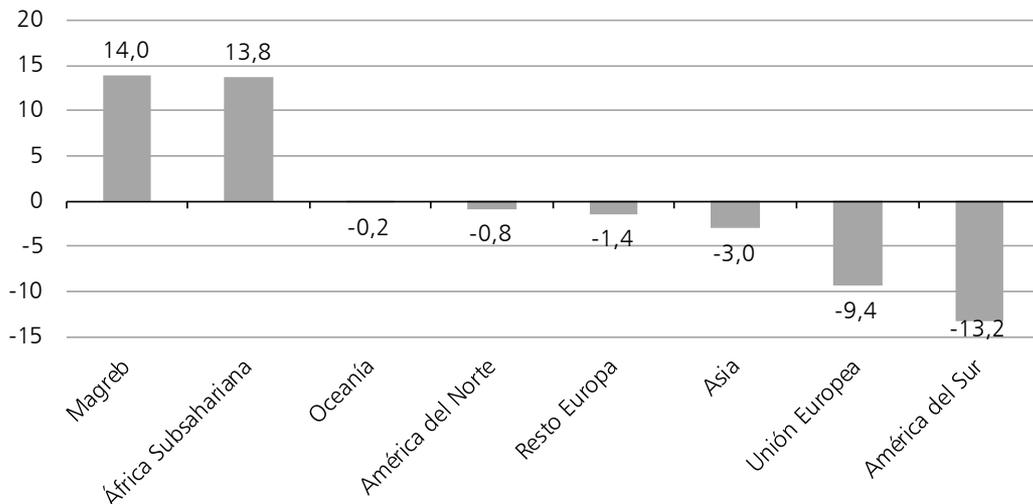
UNIDADES CONVIVENCIALES DE ORIGEN EXTRANJERO PERCEPTORAS DE LA RGI, SEGÚN PROCEDENCIA DEL CABEZA DE LA UNIDAD (2019)

	Número de unidades	Porcentaje
Unión Europea	1.783	8,2
Resto Europa	537	2,5
Magreb	6.052	28,0
África Subsahariana	4.605	21,3
Asia	796	3,7
América del Norte	11	0,1
América del Sur	7.821	36,1
Oceanía	8	0,0
No Consta	24	0,1
Apátrida	9	0,0
Total	21.646	100,0

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

PERCEPTORES DE LA RGI DE ORIGEN EXTRANJERO: RATIO ENTRE PERCEPCIÓN DE LA RGI (UNIDADES CONVIVENCIALES BENEFICIARIAS) Y RESIDENCIA (PERSONAS EMPADRONADAS) EN EL PAÍS VASCO (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de Lanbide.

procedencias entre los residentes registrados en el Padrón Municipal. Aquellas procedencias con valores positivos indican que su peso como beneficiarios de la RGI es superior al que tienen en el Padrón y, por lo tanto, muestran una mayor vulnerabilidad económica y social. Estos pesos relativos son muy altos (14 por ciento) entre la población procedente de África (tanto magrebí como subsahariana), mientras que la presencia de la procedente de Latinoamérica y de la Unión Europea entre los beneficiarios de la RGI es bastante menor en relación con su respectivo peso poblacional. Así, las personas de origen latinoamericano suponen el 49,4 por ciento del total de la población de origen extranjero residente en el País Vasco, mientras que representan un 36,1 por ciento entre la que percibe la RGI.

En cuanto al género, de las 53.892 unidades convivenciales perceptoras de la RGI en junio de 2019, el 57,8 por ciento están encabezadas por mujeres. Este dato apunta a la mayor vulnerabilidad social de las mujeres, sobre todo, de las que están al frente de familias monoparentales o de las mujeres mayores que perciben

una pensión de viudedad o una pensión no contributiva y que perciben un complemento de sus bajos ingresos a través de la RGI.

En el cuadro 2 se presenta la distribución de las personas que encabezan la unidad de convivencia, por sexo y edad. Al tratarse de los cabezas del hogar, el número de menores que reciben la RGI no se ve reflejado en los datos aportados, aunque es un colectivo con mucho peso entre los beneficiarios debido a su notable presencia en hogares en situación de pobreza; de hecho, en torno a un tercio de los beneficiarios tiene menos de 18 años.

Por otra parte, la información presentada en el cuadro 2 permite observar que el grueso de los perceptores se encuentra en edad laboral activa, especialmente entre los 35 y los 55 años (ser mayor de 23 años es requisito para la solicitud). También cabe apuntar que casi un 18 por ciento de las unidades convivenciales perceptoras de RGI están encabezadas por personas mayores de 64 años, que acceden a la RGI para complementar unos ingresos insuficientes. La presencia de perceptores de más edad es mayor entre las mujeres (21,9 por ciento de

CUADRO 2

UNIDADES DE CONVIVENCIA PERCEPTORAS DE LA RGI, SEGÚN EDAD Y SEXO DEL CABEZA DE LA UNIDAD (JUNIO DE 2019)

	Hombres	Mujeres	Total	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
18-22*	85	309	394	0,4	1,0	0,7
23-34	3.150	4.831	7.981	13,9	15,5	14,8
35-44	6.011	7.909	13.920	26,5	25,4	25,8
45-54	6.363	6.783	13.146	28,0	21,7	24,4
55-64	4.599	4.510	9.109	20,3	14,5	16,9
65-74	1.566	2.850	4.416	6,9	9,1	8,2
75-	921	4.005	4.926	4,1	12,8	9,1
Total	22.695	31.197	53.892	100,0	100,0	100,0

Nota: * El requisito para poder percibir la RGI es ser mayor de 23 años, salvo las siguientes excepciones, que permiten la concesión de esta prestación a personas mayores de 18 si: son receptoras de pensiones de invalidez; huérfanas de padre y de madre; tienen económicamente a su cargo a personas menores de edad o a personas adultas con discapacidad o con calificación de dependencia; han sido víctimas de maltrato doméstico; están unidas a otra persona por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal con al menos seis meses de antelación.

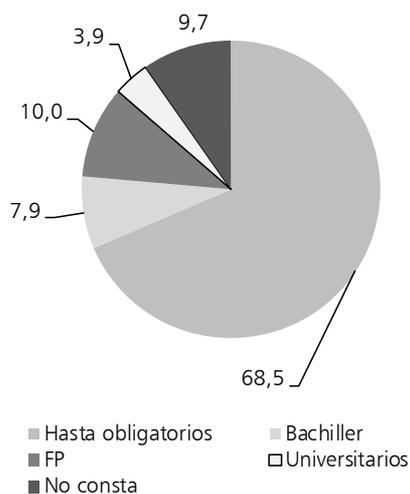
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

mujeres mayores de 64 años, frente al 11,0 por ciento entre los hombres), en consonancia con la mayor vulnerabilidad femenina durante la

vejez, debido a la escasa participación en el trabajo extradoméstico de la actual generación de mujeres mayores y, por tanto, de la debilidad (cuando no, ausencia) de las carreras laborales.

GRÁFICO 4

UNIDADES CONVIVENCIALES PERCEPTORAS DE LA RGI, SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS DEL CABEZA DE LA UNIDAD (JUNIO DE 2019)



Tal y como se desprende del gráfico 4, el nivel de estudios es una variable determinante en el acceso a la RGI. El 68 por ciento de las personas que encabezan unidades convivenciales que perciben la RGI presentan como máximo niveles educativos obligatorios. En cambio, los universitarios representan tan solo un 4 por ciento de los perceptores.

En definitiva, la información presentada en este apartado permite concluir, como cabía esperar, que las características vinculadas a una mayor vulnerabilidad económica y social, como ser mujer, tener origen inmigrante o disponer de escasas credenciales educativas, se relacionan con una mayor presencia entre los perceptores de la RGI.

3.3. RGI y sociedad vasca: posicionamientos y actitudes

A la luz de los datos publicados en el *Estudio sobre Renta de Garantía de Ingresos* del

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco³, el grado de conocimiento existente en Euskadi sobre la RGI es alto y sensiblemente mayor al de cualquier otro programa que desarrolle el Gobierno Vasco. Aunque para parte de los encuestados el conocimiento es directo, por ser perceptores, para el grueso de ellos es muy indirecto e imperfecto, principalmente derivado de la disputa política e ideológica entablada en torno a esta prestación. En este apartado se analizará la opinión pública vasca sobre el diseño, la implementación y la eficiencia en la aplicación de la RGI. Para ello se utilizarán datos del barómetro de 2018 del Observatorio Vasco de Inmigración (Ikuspegi, 2018) y del Estudio sobre RGI del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (2017).

Se puede afirmar que el grado de apoyo al objetivo fundamental de la RGI es elevado. Más del 80 por ciento de los encuestados en el

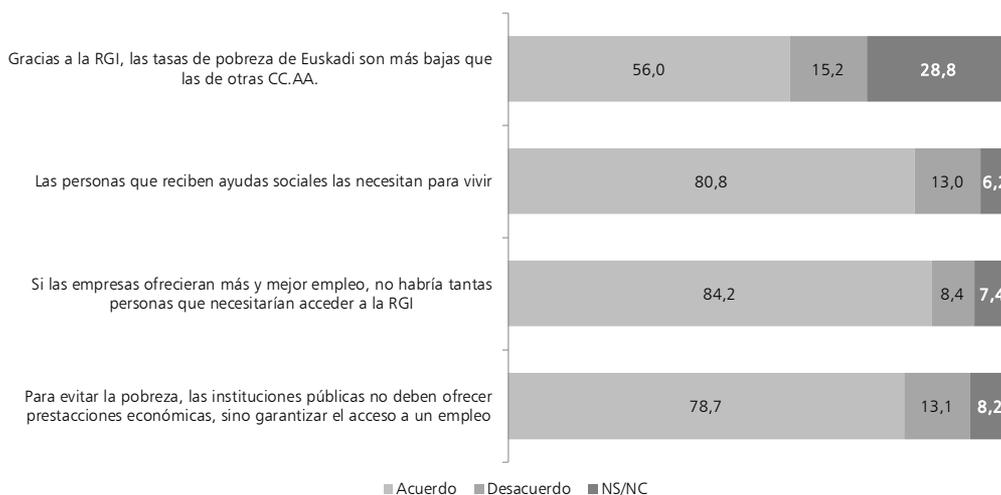
Estudio sobre la RGI afirman que las personas que reciben ayudas sociales las necesitan para vivir, y más de la mitad creen que gracias a la RGI hay menos pobreza en Euskadi que en otras comunidades autónomas (gráfico 5).

A continuación, exponemos los ejes de debate subyacentes a las actitudes de la opinión pública hacia la RGI.

- El acceso a la prestación por parte de los inmigrantes ha suscitado críticas en gran parte de la población vasca. Estas se fundamentan en el principio de la preferencia de los nacionales en el uso a los servicios sociales. Según datos del barómetro de 2018 del Observatorio Vasco de Inmigración, el 54 por ciento de la población vasca se declara de acuerdo con la afirmación según la cual la inmigración se beneficia del sistema de protección social, y el 64,7 por ciento suscribe

GRÁFICO 5

PERCEPCIONES ACERCA DE LA RGI (2017)



Pregunta: Grado de acuerdo con cada una de las frases enunciadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en Gizaker (2017).

³ Informe realizado para Lanbide, Servicio Vasco de Empleo del Gobierno Vasco, por Gizaker Encuestas (2017). Para la realización de este estudio (en abril-mayo de 2017) se entrevistó telefónicamente a 1.350 personas residentes en la Comunidad Autónoma Vasca.

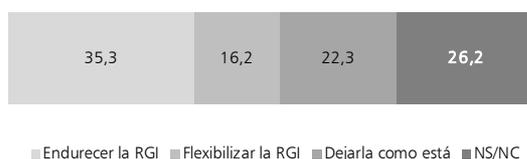
la afirmación de que viven de las ayudas sociales. En la opinión pública vasca también está extendida la idea de que la RGI supone un factor de atracción de población inmigrante. En todo caso, de los

datos del estudio se deduce que la mayor parte de la población vasca es favorable al acceso de los inmigrantes a la RGI: más de la mitad de ella es partidaria de que todos los residentes accedan a la RGI en igualdad de requisitos, un cuarto defiende que las personas inmigrantes puedan acceder pero siempre por detrás de los autóctonos, un 10 por ciento únicamente si residen de forma legal y un 3,6 por ciento opina que los inmigrantes no deberían tener derecho a la RGI.

Por tanto, casi cuatro de cada diez muestra reticencias de diversa intensidad acerca del acceso de los inmigrantes a esta prestación. Llama la atención que el porcentaje de quienes preferirían endurecer las condiciones de percepción de la RGI (35,3 por ciento) sea solo ligeramente inferior a esa proporción (gráfico 6).

GRÁFICO 6

PREFERENCIAS SOBRE MODIFICACIONES EN LA RGI (2017)



■ Endurecer la RGI ■ Flexibilizar la RGI ■ Dejarla como está ■ NS/NC

Pregunta: "Y si de usted dependiese, ¿qué haría básicamente con la RGI?".

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en Gizaker (2017).

- Un segundo eje de debate sobre la RGI se relaciona con la omnipresencia del imaginario laboral como base de la ciudadanía y, en particular, con la idea de que la integración social únicamente debe anclarse en la contribución laboral. Según Alonso (2001) la tríada nacionalidad, empleo formal y masculinidad familística es muy relevante en la formación de las actitudes. Sobre este modelo debilitado o limitado a una minoría cada vez más reducida de nuestra sociedad, Alonso afirma la dificultad de sustentar una sociedad fuerte

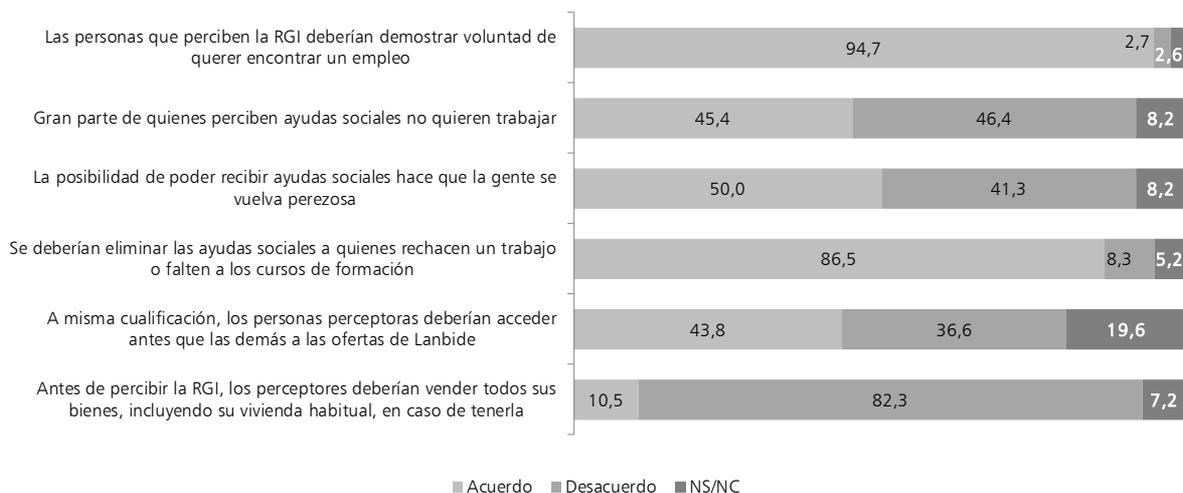
sobre un empleo débil. Esta visión se contraponen *de facto* a la de la protección de la población vulnerable como inversión social. La preferencia por la integración social a través del empleo se plasma en que según el 78,7 por ciento de la población vasca, para evitar la pobreza, las instituciones públicas no deben ofrecer prestaciones económicas, sino garantizar el acceso a un empleo (gráfico 6). La prioridad del empleo se desprende también del apoyo a la afirmación de que los receptores de la RGI deben demostrar su voluntad de querer encontrar un empleo, una opinión que secunda el 94,7 por ciento de los encuestados.

- El debate académico sobre el efecto desincentivador de la participación laboral al que pueden contribuir las rentas mínimas se encuentra también presente en la opinión pública. El establecimiento de una relación de causalidad entre las ayudas sociales y la falta de voluntad de trabajar se constituye en una de las bases del desacuerdo con las rentas, sean mínimas o básicas. A la luz de los datos del *Estudio sobre RGI*, el *workfare* punitivo está muy presente en la opinión pública. Estas opiniones se estructuran a través del acuerdo con afirmaciones como "la posibilidad de poder recibir ayudas sociales hace que la gente se vuelva perezosa" (50 por ciento) o "se deberían eliminar las ayudas sociales a quienes rechacen un trabajo o falten a los cursos de formación (86,5 por ciento) (gráfico 7).
- Otra dimensión que estructura las opiniones sobre la RGI se refiere a su viabilidad financiera, que traslada el foco desde la voluntad social o política a los límites económicos y de carácter técnico (gráfico 8). Este argumento técnico tiene un apoyo limitado entre la opinión pública vasca: algo menos de uno de cada cinco encuestados se muestra de acuerdo con que el gasto del gobierno vasco en RGI es demasiado elevado y, en consecuencia, convendría reducirlo.

Por otra parte, y en relación con esta dimensión económica, una proporción muy elevada de la población vasca opina que el fraude está muy extendido

GRÁFICO 7

PERCEPCIONES SOBRE LAS PERSONAS PERCEPTORAS DE LA RGI (2017)



Pregunta: Grado de acuerdo con cada una de las frases enunciadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en Gizaker (2017).

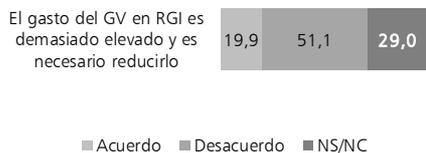
en la percepción de la RGI. En efecto, cerca de la mitad de los encuestados se muestra de acuerdo con esa afirmación, mientras que para uno de cada tres el fraude existente en la percepción de esta prestación no difiere mucho del que se aprecia en otras (gráfico 9).

Así pues, aun cuando la opinión pública vasca apoya la RGI por su capacidad de atender las necesidades de los hogares más vulnerables,

y no cuestiona su viabilidad financiera, prioriza la integración a través del empleo y defiende las condiciones de la prestación vinculadas a la actividad laboral. Y aunque el apoyo al acceso de los inmigrantes a la prestación es mayoritario, no faltan voces que demanden un acceso preferente de los autóctonos. Las principales críticas tienen que ver con la percepción del fraude en el cobro de la prestación.

GRÁFICO 8

VALORACIÓN DEL GASTO REALIZADO EN LA RGI (2017)

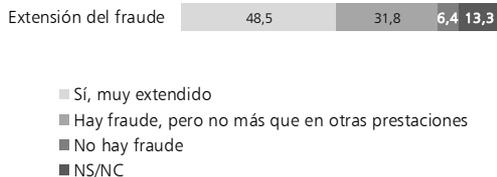


Pregunta: Grado de acuerdo con la frase enunciada.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en Gizaker (2017).

GRÁFICO 9

PERCEPCIÓN DEL FRAUDE EN LA RGI (2017)



Pregunta: Grado de acuerdo con la frase "Está muy extendido el fraude en las prestaciones de las ayudas sociales".

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos en Gizaker (2017).

4. CONCLUSIONES: LO QUE NOS JUGAMOS CON LAS RENTAS MÍNIMAS

En este artículo se ha ofrecido una panorámica general en torno a la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), incidiendo en aspectos como su origen y desarrollo, sus principales características y las de las personas receptoras. Además, se han descrito las actitudes sociales hacia la RGI y su legitimación social y política, que evidencian un elevado apoyo a los objetivos de la prestación, aunque siempre priorizando la activación laboral y subrayando la necesidad de la condicionalidad en el acceso a la prestación.

En el debate político sobre la RGI, algunos colectivos plantean frecuentemente la prioridad de la integración laboral sobre la protección a la población en situación de pobreza, al mismo tiempo que para otros consideran las rentas mínimas despreciables por insuficientes. Lo cierto es que el mantenimiento de los programas de rentas mínimas requiere de un apoyo social. Sin embargo, en el debate sobre esta cuestión que se desarrolla en el País Vasco se han evidenciado las dificultades para llegar a acuerdos. Muy probablemente, la cuestión de las rentas, mínimas y/o básicas, se terminará imponiendo en las agendas políticas, pero mientras tanto no vendría mal una salida razonablemente pactada entre especialistas y políticos.

Hoy por hoy, la RGI se mantiene en Euskadi por eficacia social y por las dificultades políticas que implicaría su eliminación. Puesto que la sociedad vasca no parece plantear reservas a su sostenibilidad financiera, habría que indagar en su viabilidad continuada. No parece razonable que los desacuerdos en el cómo ignoren la bondad del qué. Pero sin estructura de plausibilidad en el qué, no hay cómo que sirvan. ¿Se puede articular o no tal estructura de plausibilidad?

Además de reforzar la viabilidad o condición de posibilidad de la RGI, es también el momento de replantearse la idea de innovación. No se puede seguir hablando permanentemente de innovación social, para finalmente abordar solo la tecnológica. Estamos ante las puertas de una sociedad inevitablemente poslaboral, que precisará de propuestas innovado-

ras porque la integración social no se basará (al menos, exclusivamente) en la integración laboral. Viabilizar los sistemas de rentas mínimas y sostener la cohesión son apuestas de futuro que deben alentar ideológicamente la sustitución de la idea de gasto social por la de inversión en sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

AIERDI, X. y MORENO, G. (2017). Actitudes hacia la renta de garantía de ingresos: solidaridad, culpabilización individual y preferencia nacional. *Zerbitzuan*, 64, pp. 89-107.

ALONSO, L. E. (2001). *Trabajo y posmodernidad. El trabajo débil*. Madrid: Fundamentos.

ARARTEKO. (2017). *Informe diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.

ARRIBA, A. (1999). *Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España*, (Documento de Trabajo 99-09 de la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC).

DE LA RICA, S. y GORJÓN, L. (2018). El impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi. *Papeles de Economía Española*, 156, pp. 110-126.

GIZAKER ENCUESTAS. (2017). *Estudio sobre Renta de Garantía de Ingresos. Informe gráfico de resultados*. Gojain.

GOBIERNO VASCO. (1987). *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

IKUSPEGI. (2018). *Barómetro 2018. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*. Disponible en: (http://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2018/bar_CAE_2018_CAS_web.pdf). Bilbao.

LAPARRA, M. (2004). La travesía del desierto de las rentas mínimas. *Documentación Social*, 135, pp. 57-76.

LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Fundación Foessa.

MALGESINI, G. (2014). *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*. Bruselas: Comisión Europea.

MORENO, G., FOUASSIER, M. y MARTÍN, M. J. (2015). Política de garantía de ingresos y población de origen extranjero en el País Vasco. Evidencias empíricas y deslegitimación discursiva. *Zerbitzuan*, 58, pp. 51-60.

ROBERTS, E. (2001). Coordination of activation programmes for minimum income recipients. European experiences : A synthesis. *Workshop Social Exclusion, Minimum Income Support and Workfare in Europe*, 28 de agosto a 1 de septiembre de 2001. Helsinki

SANZO, L. (2015). *Comparecencia en la Comisión Especial de Pleno sobre Ayudas Sociales Municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*. Disponible en: (http://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/estadistica_maroto/es_def/adjuntos/Ayuntamiento%202015_con%20logo.pdf).

— (2018). La política de garantía de ingresos en España. *Zerbitzuan*, 65, pp. 41-51.

SIIS. (2002). Dos de cada 100 familias vascas cobran la renta básica. *Hilero Eguneratuz*, 19, pp. 16.

— (2004). Los usuarios de renta básica aumentan un 14% en 2002. *Hilero Eguneratuz*, 40, p. 16.

— (2014). Datos comparativos de programas de rentas mínimas en Europa [inédito].

— (2017). *Características de las prestaciones de garantía de ingresos en las comunidades autónomas*. Donostia: SIIS Centro de Documentación y Estudios.

ZUBERO, I. (2014). *¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad? VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2014*. Madrid: Fundación Foessa.

PANORAMA SOCIAL

Números publicados

2005

- N.º 1. España 2005: Debates y procesos sociales
- N.º 2. Dependencia y autonomía personal: Dilemas y compromisos

2006

- N.º 3. Infancia y juventud: Nuevas condiciones, nuevas oportunidades
- N.º 4. Envejecimiento y pensiones: La reforma permanente

2007

- N.º 5. El medio ambiente a principios del siglo XXI: ¿Crisis o adaptación?
- N.º 6. La reforma de la Universidad: Vectores de cambio

2008

- N.º 7. Las claves de la sanidad futura: Investigación y gestión
- N.º 8. Inmigrantes en España: Participación y convivencia

2009

- N.º 9. Tercer Sector y voluntariado
- N.º 10. Familias en transformación

2010

- N.º 11. Envejecimiento, adaptación y cambio social
- N.º 12. Empleo, desempleo y pobreza

2011

- N.º 13. Retos actuales de la sociedad española
- N.º 14. El ocio de los españoles



PANORAMA SOCIAL

Números publicados

2012

N.º 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales

N.º 16. Imagen y presencia exterior de España

2013

N.º 17. La ciudadanía europea en la encrucijada

N.º 18. Las nuevas tecnologías y su impacto social

2014

N.º 19. Comida y alimentación: hábitos, derechos y salud

N.º 20. Pobreza infantil

2015

N.º 21. Educación, investigación e innovación, bases de un modelo productivo de futuro

N.º 22. Un balance social de la crisis

2016

N.º 23. Retos demográficos

N.º 24. El nuevo escenario migratorio en España

2017

N.º 25. Las desigualdades digitales. Los límites de la Sociedad Red

N.º 26. La inclusión de las personas con discapacidad en España

2018

N.º 27. Brechas de género

N.º 28. Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 160. Medicamentos, innovación tecnológica y economía

PANORAMA SOCIAL

N.º 28. Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 271. Limitaciones del crecimiento en la eurozona

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 8, N.º 4 (2019). The role of Spain's financial sector: Taking stock of key metrics

PAPELES DE ENERGÍA

N.º 7. Junio 2019

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

N.º 91. Soledad, discapacidad y mercado de trabajo

LIBROS

El sector público español: reformas pendientes

PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2019

Publicación	Suscripción*			Números sueltos**	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital	Edición papel €	Edición digital
Papeles de Economía Española	4 números	55	Gratuita	20	Gratuito
Cuadernos de Información Económica	6 números	45	Gratuita	15	Gratuito
Panorama Social	2 números	25	Gratuita	18	Gratuito
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	35	Gratuita	15	Gratuito
Papeles de Energía	2 números	25	Gratuita	18	Gratuito
Estudios (números sueltos)	--	--	Gratuita	17	Gratuito
Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.					

* Gastos de envío: España, 7€/año; Europa, 10€/ejemplar; resto países: 20,85€/ejemplar.

** Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1€.

Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45€; resto provincias, 10,44€.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria y tarjeta de crédito.

SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

INTERNET: <http://www.funcas.es/Publicaciones/Publicaciones.aspx?Id=0>

E-MAIL: publica@funcas.es



Pedidos e información:

Funcas

Caballero de Gracia, 28

28013 Madrid

Teléfono: 91 596 57 18

Fax: 91 596 57 96

publica@funcas.es

www.funcas.es

P.V.P.: Edición Papel, 18 € (IVA incluido)
Edición Digital, gratuita

ISSN 1699 - 6852



9771699685007