

Encuentro de expertos en Inclusión Social en Murcia IntegrACTÚA

# **Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate**



Fundación Luis Vives

# **Encuentro de expertos en Inclusión Social en Murcia IntegrACTÚA**

**Garantía de recursos mínimos:  
elementos para el debate**





## Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate<sup>1</sup>

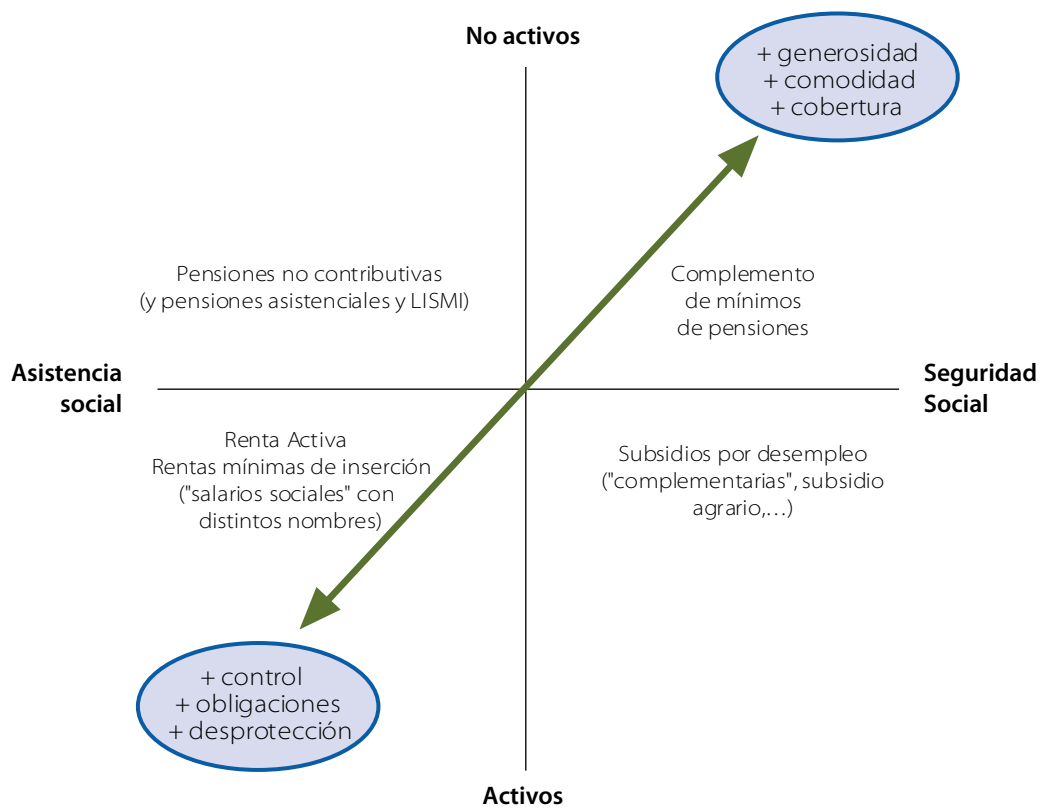
Miguel Laparra  
*Universidad Pública de Navarra, Pamplona*

### 1. El diagnóstico: problemas de articulación de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos en España

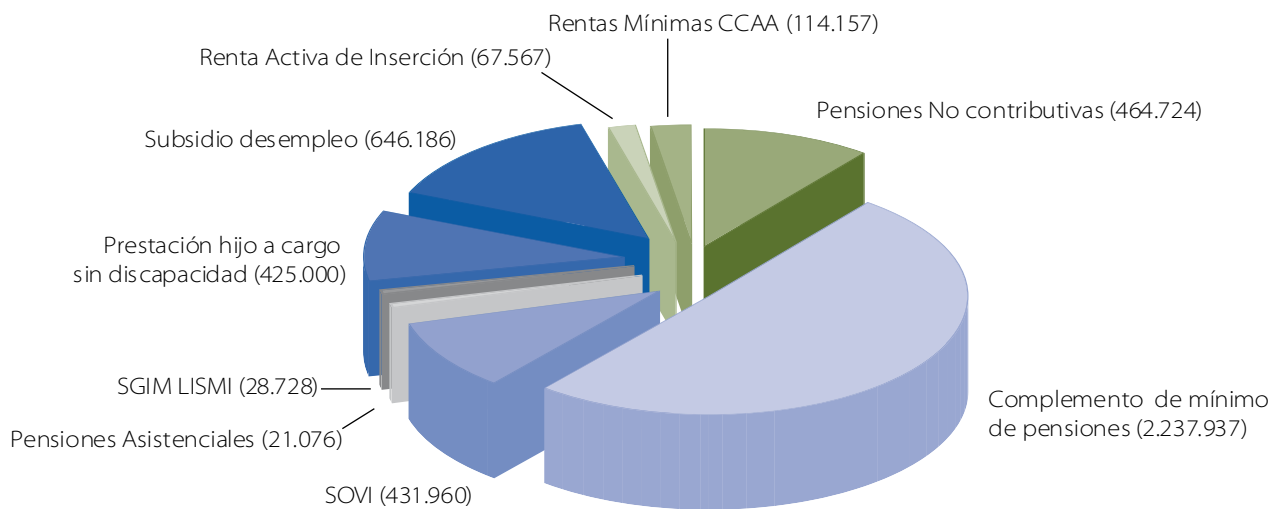
El conjunto del “sistema” de garantía de ingresos mínimos en España es significativamente amplio y complejo y uno de sus déficits importantes es no haber sido concebido nunca como un todo, por lo que presenta importantes problemas de articulación que limitan significativamente su eficiencia en la reducción de las desigualdades y de la pobreza en nuestro país. Si lo llamamos “sistema” es más como un eufemismo que como un concepto.

Los dispositivos que garantizan unos ingresos mínimos en España han ido apareciendo en distintos momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos. Por un lado, se han distinguido aquellos colectivos claramente al margen del mercado de trabajo (personas ancianas y con discapacidad) de los que son potencialmente activos. Por otro lado, se ha organizado su protección a veces como una extensión de la seguridad social contributiva (porque se encontraban en su ámbito de protección) y otras veces al margen de la misma.

<sup>1</sup> Este texto está basado en un trabajo previo: Laparra y Ayala (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Foessa. Se han introducido las modificaciones necesarias para adecuarlo al esquema de estos cuadernillos y para facilitar el debate social para el que están pensados.

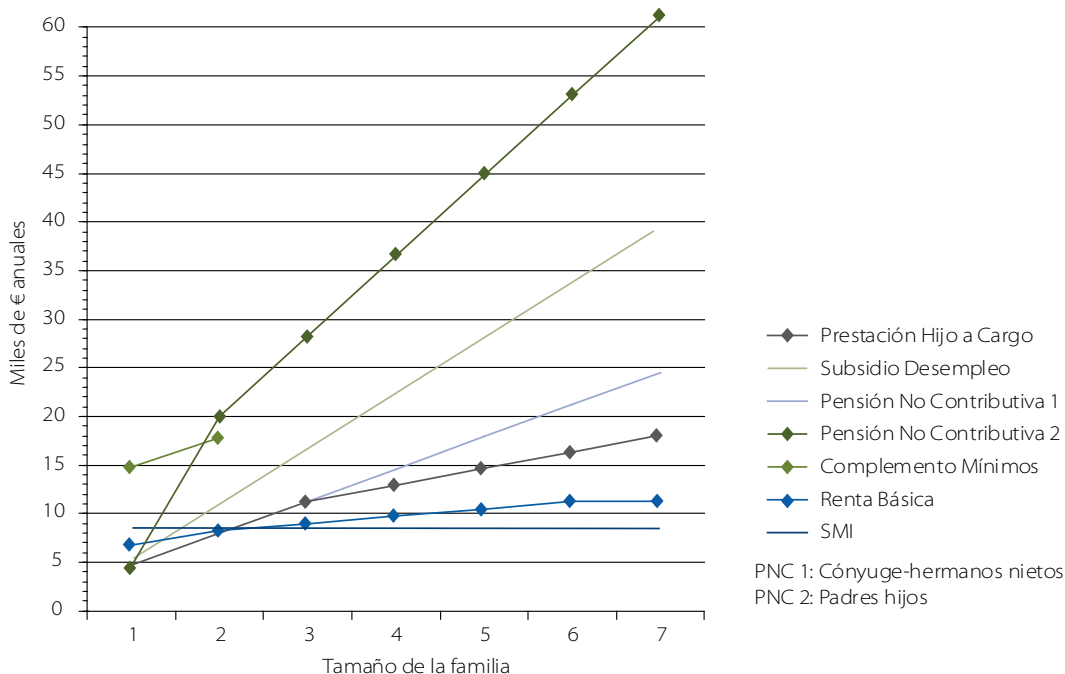
**Gráfico 1. Programas de garantía de mínimos en el sistema español de protección social**

**Gráfico 2. N° de prestaciones de los principales programas de garantía de ingresos mínimos en España en 2008 (media anual)**



*Fuente: Elaboración propia en base a las memorias y estadísticas del MTIN, del MSPS y de la Seguridad Social*

En España existen por tanto casi 4,5 millones prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad, que suponen una media de 2.490 € anuales, una cantidad sin duda muy reducida como para superar la situación de pobreza en la que se encuentran muchos de los hogares que los perciben. Se trata de un sistema que en su conjunto manejaba ya casi 12.000 mill. € antes de la crisis, pero fuertemente desarticulado, sin criterios redistributivos homogéneos, que no controla cómo se complementan las distintas prestaciones en los mismos hogares, que no contempla la situación económica y la composición familiar del mismo modo, y que no tiene previstos los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

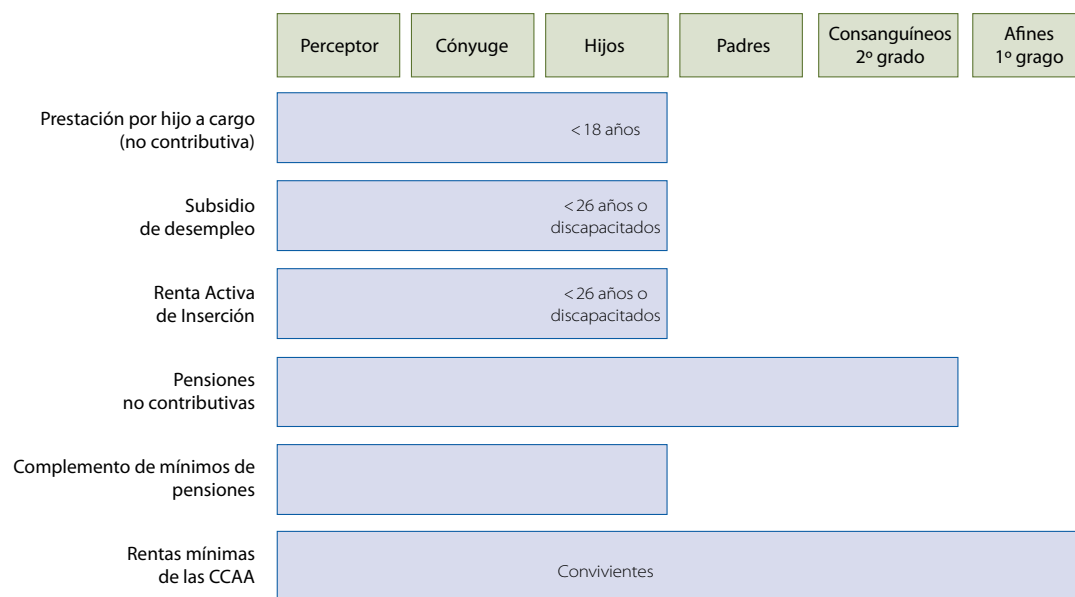
**Gráfico 3. Baremos para el acceso a los programas de garantía de mínimos en España (2006)**

Nota: Como ejemplo de rentas mínimas, incluimos el caso de la Renta Básica de Navarra

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

En el gráfico anterior pueden verse las enormes diferencias en la concepción de las “situaciones de necesidad” que se supone están llamados a atender estos dispositivos. Al margen de las fuertes diferencias en términos absolutos (que hacen que el umbral de protección sea seis veces superior para una familia de 4 miembros entre un extremo y otro), destaca la disparidad de criterios en cuanto a la consideración de las escalas de equivalencia que teóricamente garantizarían la equidad en el tratamiento de familias de diferente tamaño<sup>2</sup>. Tampoco hay unanimidad de criterio en cuanto a qué miembros de la familia se consideran obligados a asistirse mutuamente, con quiénes se tiene obligación de compartir los ingresos propios.

<sup>2</sup> Las escalas de equivalencia tendrían que responder a la existencia de economías de escala en los hogares, que hacen que la incorporación de un miembro adicional no supone un aumento proporcional (per cápita) del gasto.

**Gráfico 4. Concepción de la unidad familiar en distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos**

*Fuente: Elaboración propia en base a la normativa*

Las diferencias en la probabilidad de abandonar el programa en un breve plazo de tiempo, la presión para buscar otras fuentes alternativas de ingreso o las limitaciones a la estancia prolongada son muy distintas entre unos programas y otros (aun cuando vayan dirigidos a población potencialmente activa). Esto (junto con el carácter diferencial o no de las prestaciones)<sup>3</sup> explica muy sustancialmente las diferencias en las cuantías efectivamente percibidas.

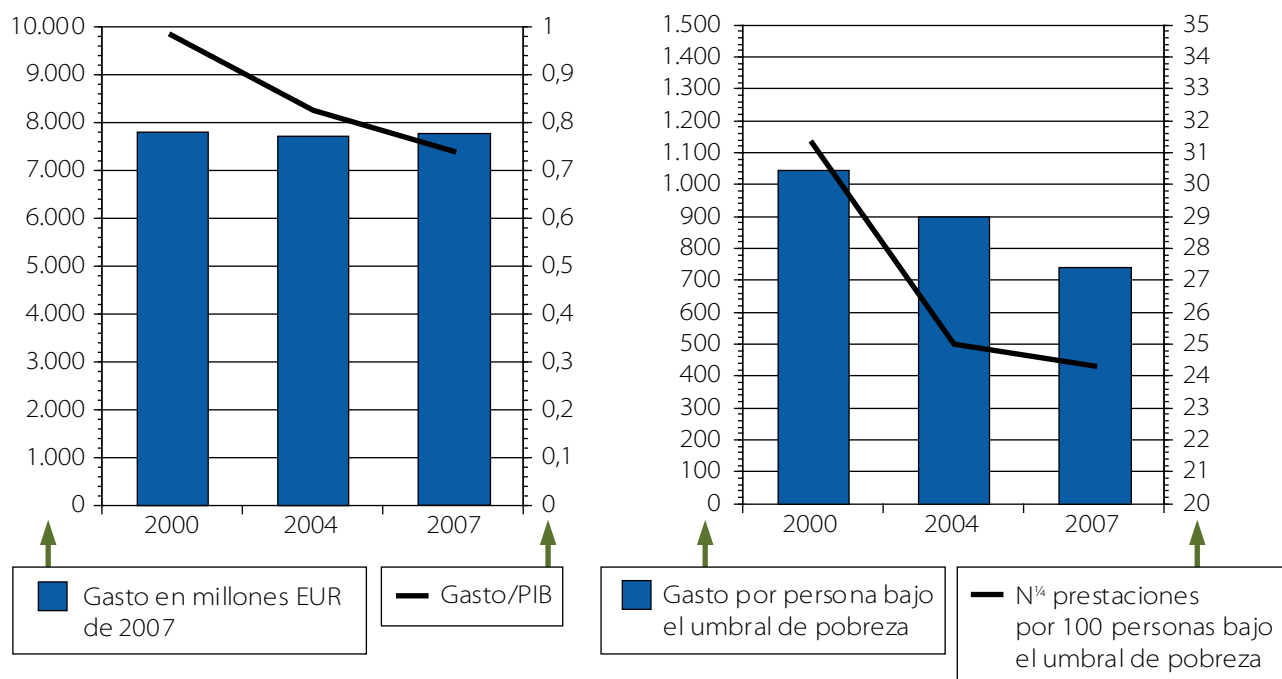
3 El Complemento de Mínimos de Pensiones o las rentas mínimas de inserción son, por ejemplo, prestaciones típicamente diferenciales (se percibe la diferencia entre los ingresos y el umbral de protección establecido), mientras que el subsidio por desempleo o las Pensiones No Contributivas, por ejemplo, son de cuantía fija.

## El crecimiento económico no supuso más solidaridad

Durante el largo periodo de crecimiento económico continuado en España, se ha venido asistiendo a una progresiva degradación de la capacidad protectora del conjunto del sistema de garantía de mínimos. No se ha reducido mucho el gasto real total (en € constantes): unos 25 millones entre 2000 y 2007, pero eso, en una economía que crece rápidamente supone una reducción importante de la participación en el PIB: 2,4 décimas menos en el periodo considerado. Tampoco se han reducido mucho en número de prestaciones: 134.000 menos<sup>4</sup>.

Podría argumentarse que la bonanza económica reduce las necesidades sociales, pero sabemos que la tasa de pobreza se ha mantenido bastante constante (entre el 18,4 y el 19,7% en este periodo). En relación con el volumen de población bajo el nivel de pobreza, el número de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos se ha reducido un 22,5% y el gasto real en un 17% aproximadamente.

**Gráfico 5. Evolución de los recursos destinados al sistema de garantía de ingresos mínimos en relación con distintos parámetros (España, 2000-2007)**



Nota: No se incluyen los Complementos de Mínimos de Pensiones

Fuente: Elaboración propia en base a las memorias y estadísticas del MTIN, del MSPS y de la Seguridad Social

<sup>4</sup> No se han incluido en estos cálculos los Complementos de Mínimos de pensiones.

Parece más que razonable por tanto pensar que el objetivo de completar la garantía de unos ingresos mínimos para todos los ciudadanos tendría que plantearse dentro de una reforma pendiente de todo este sistema creado “por aluvión” de las distintas avenidas que ha experimentado el río de la solidaridad en nuestro país, una reforma que aumentase su capacidad de protección social, que articulase los distintos dispositivos dentro de una lógica global coherente, que lograse mejorar su eficacia redistributiva y con ello, su eficiencia en la reducción de la pobreza.

En este momento, la intensidad con la que se ha mostrado la crisis económica desde el segundo semestre de 2008 y la rapidez con la que se han visto sus efectos en el mercado de trabajo primero y en la situación social de los hogares después han puesto de manifiesto las principales debilidades de nuestro sistema de protección social en lo que se refiere a la garantía de unos ingresos mínimos. El debate político ha recogido el tema, tratando de responder a una demanda social latente que exige buscar los medios para evitar que la crisis económica lleve a los desempleados a una situación de exclusión social que sería más difícil de abordar en el futuro.

## 2. Diferentes concepciones de los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas

En el conjunto de dispositivos que hemos presentado como parte de esta particular arquitectura de un “sistema” de garantía de ingresos mínimos podemos encontrar concepciones muy distintas en varios aspectos:

- El carácter de derecho subjetivo está presente prácticamente en todos los casos, salvo en la mayoría de los programas de rentas mínimas de las CCAA.
- En unos casos (como los complementos de mínimos o los subsidios por desempleo), el derecho está condicionado a una relación previa con el sistema de la Seguridad Social y adquiriendo por tanto un carácter semicontributivo. En otros casos, como las PNC, no es necesario ningún registro contributivo previo.
- En ocasiones se trata de prestaciones de carácter temporal, a percibir durante un número determinado de meses, mientras que otras veces la prestación se entiende como indefinida en el tiempo.
- La cuantía de la prestación se establece en unos programas como una cuantía fija, mientras que en otros es variable para completar los ingresos del hogar hasta un punto (prestación diferencial).
- A veces va unida a determinadas obligaciones orientadas a la activación y la incorporación al mercado de trabajo (más o menos exigentes, según el caso), pero para las prestaciones asociadas a la discapacidad o la jubilación no se prevén en general condicionamientos en este sentido.

El debate sobre estas características de las prestaciones de mínimos apenas se ha abierto en nuestro país respecto del subsidio por desempleo (¿por qué no podría ser indefinido mientras dure la situación de falta de trabajo?), de las prestaciones orientadas a las personas con discapacidad (¿Por qué no condicionarlas también al desarrollo de actividades de rehabilitación y reinserción laboral? o ¿por qué no hacerlas compatibles con el desarrollo de un empleo?<sup>5</sup>) o incluso a las personas jubiladas (¿no podrían plantearse también otras orientaciones de activación?).

Sin embargo, todos estos debates se han planteado reiteradamente durante los últimos 20 años en torno a las propuestas de programas de rentas mínimas llamados a completar el sistema de protección para los sectores más excluidos.

A mediados de los años 90, tan sólo el País Vasco había puesto en marcha un programa de rentas mínimas de inserción asimilable en sus características a los programas existentes en otros países europeos: una prestación de cuantía diferencial que garantiza

5 Algo se ha avanzado en este sentido desde la Ley 8/2005 y con la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las personas con Discapacidad 2008-2012.

unos ingresos mínimos como un derecho subjetivo sujeto a prueba de necesidad y condicionado a la participación del perceptor en determinadas actividades orientadas a su inserción social y/o laboral.

Después de las últimas reformas aprobadas, Navarra (1999 y 2007), Madrid (2002) y Asturias (2005) se han incorporado también formalmente a ese modelo reconociendo por ley el derecho a unos ingresos mínimos. En los primeros casos pueden observarse, sin embargo, síntomas de que la inercia y los vicios de la gestión de los programas anteriores, de carácter más discrecional, limitan todavía significativamente el reconocimiento efectivo del derecho y la previsible expansión de la demanda.

El resto de comunidades autónomas se mantienen con sus programas de salario social, prácticamente con las mismas características con las que aparecieron hace 15 años, es decir, sin poder ser definidos como rentas mínimas de inserción. En algunos casos, como en la Comunidad Valenciana, hay una limitación explícita del número de “plazas” del programa. En otros casos, la exigencia con carácter previo del diseño de un plan de intervención para cada perceptor se convierte en un factor fuertemente limitante de la capacidad protectora, como en el caso catalán. En otras comunidades autónomas incluso, el tiempo de permanencia en el programa está estrictamente limitado, como en Castilla y León, y las reincorporaciones sólo se estudian en condiciones excepcionales. En todos los casos, salvo en las excepciones señaladas antes, la limitación presupuestaria supone un freno estricto para que estos programas lleguen a todos los hogares que los necesitarían.

Esta dualidad de situaciones se mantiene también en cuanto a la forma en la que se concibe la inserción y su relación con la prestación económica. En el País Vasco y en Asturias, (y en menor medida en Navarra o en Madrid) se ha ido asentando la concepción del doble derecho (un derecho a la protección económica y otro a las actuaciones orientadas a la inserción), cuya interrelación se plantea de tal forma que la activación no sea una excusa para la desprotección social. Junto a declaraciones más o menos explícitas en este sentido en la normativa reguladora, se ha desarrollado un modelo de gestión más garantista, que exime de obligaciones a determinados colectivos, o que sitúa mejor a los perceptores a la hora de enfrentarse a procedimientos sancionadores por incumplimientos.

Por el contrario, en el resto de comunidades parece haberse hecho dominante la concepción más autoritaria de “la contraprestación pura y dura”, según la cual se entiende que los perceptores deben pagar con determinadas obligaciones la deuda que contraen con la sociedad. En un contexto en el que tampoco los recursos orientados a la inserción parecen haberse desarrollado sustancialmente, esta concepción no ha podido tener otro efecto que reducir la capacidad protectora de estos programas y reforzar sus aspectos punitivos. La efectividad de este modelo en cuanto a la consecución de los supuestos objetivos de inserción es algo que queda para una evaluación sistemática que sigue pendiente de hacerse.

Se mantienen también las diferencias en cuanto a la presencia de dispositivos de empleo protegido dentro de (o paralelos a) estos programas, aunque aquí podría señalarse algún proceso de convergencia. En algunas comunidades, como Navarra, en las que la opción de empleo protegido fue dominante en un tiempo, la alternativa de la prestación económica se ha desarrollado significativamente. En Asturias, otro caso en el que para nueve de cada diez beneficiarios, el salario social se concretaba en una contratación laboral en los ayuntamientos, como empleo protegido, la reforma ha ido en el sentido de la diversificación de opciones y el aumento de las prestaciones económicas directas. En sentido contrario, en el País Vasco, el desarrollo del programa Auzolan, de empleo protegido o el reconocimiento de las empresas de inserción han permitido desarrollar las alternativas laborales para una parte de los perceptores de renta mínima, que comenzó siendo prácticamente la única opción planteada. En Madrid, el Plan de Lucha contra la Exclusión preveía también una expansión sustantiva de los programas de empleo protegido desde los servicios públicos de empleo, aunque este compromiso todavía no se ha concretado en ninguna actuación. Quizás no pueda generalizarse a partir de estos casos una tendencia general, pero sí puede defenderse como hipótesis que se ha asumido la necesidad de diversificar las opciones para los perceptores incluyendo alternativas de empleo, de tal forma que pueda atenderse de un mejor modo la enorme diversidad de situaciones existentes en el espacio social de la exclusión en tantos aspectos, pero significativamente en cuanto a la relación con el mercado de trabajo.

## **Una escasa incidencia de las rentas mínimas en la pobreza extrema**

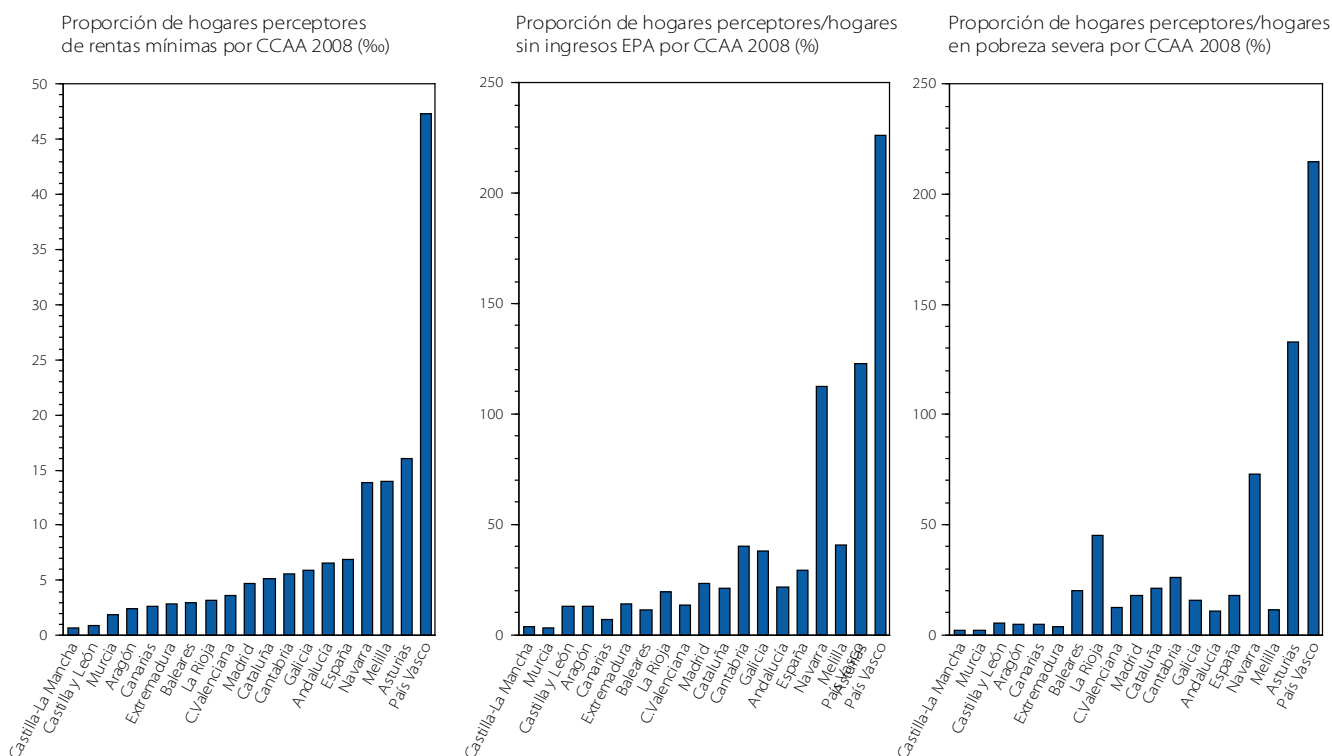
Dentro de todas estas limitaciones respecto de la garantía de ingresos mínimos en España, la baja cobertura de las rentas mínimas es sin duda la más significativa y en cierto sentido, el resultado de todas ellas.

Puede estimarse que las rentas mínimas llegaban en España a 7 de cada mil hogares, 114.157 perceptores en total en 2008. Incluso este exiguu nivel de incidencia general refleja mal la realidad porque uno de cada tres perceptores se encuentra en el País Vasco, un territorio en el que ningún indicador nos dice que sea donde más necesidad hay de estas prestaciones. En el extremo contrario, en los casos de Murcia o Castilla-La Mancha, por ejemplo, las rentas mínimas prácticamente no existen, sin llegar al 1% de la población.

En el gráfico siguiente hemos contrastado el volumen de perceptores con dos indicadores que puede considerarse una razonable aproximación al nivel de necesidades:

- Los hogares entrevistados en la EPA que no disponen de un empleo, ni de ninguna pensión, ni de ninguna prestación o subsidio por desempleo. Para el conjunto del Estado, la cifra ha venido situándose en torno a los 300.000 hogares que nosotros llamamos aquí “hogares sin ingresos”<sup>6</sup>. La inmensa mayoría de las comunidades se encuentran en un nivel de cobertura inferior al 25% (el 28% para el conjunto de España).
- Los hogares situados bajo el umbral de pobreza severa, del 30% de la renta mediana equivalente del conjunto del país, en la ECV de 2007. Se han utilizado para ello los análisis realizados en el capítulo 2 sobre desigualdad, pobreza y privación, del VI Informe Foessa. Según este indicador, las rentas mínimas sólo pasarían de un 20% de cobertura en 5 CCAA y la media para el conjunto del Estado se situaría en el 17%.

**Gráfico 6. Nivel de cobertura de las rentas mínimas por comunidades autónomas**



Fuentes: Elaboración propia en base a datos del MSPS, de la ECV y de la EPA.

6 Este indicador presenta algunas anomalías en las comunidades pequeñas, como La Rioja, Cantabria o Navarra.

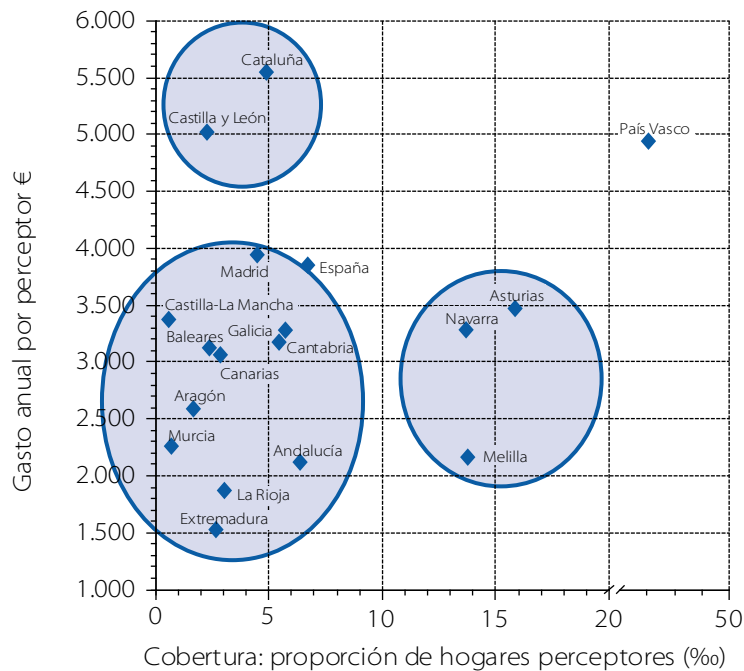
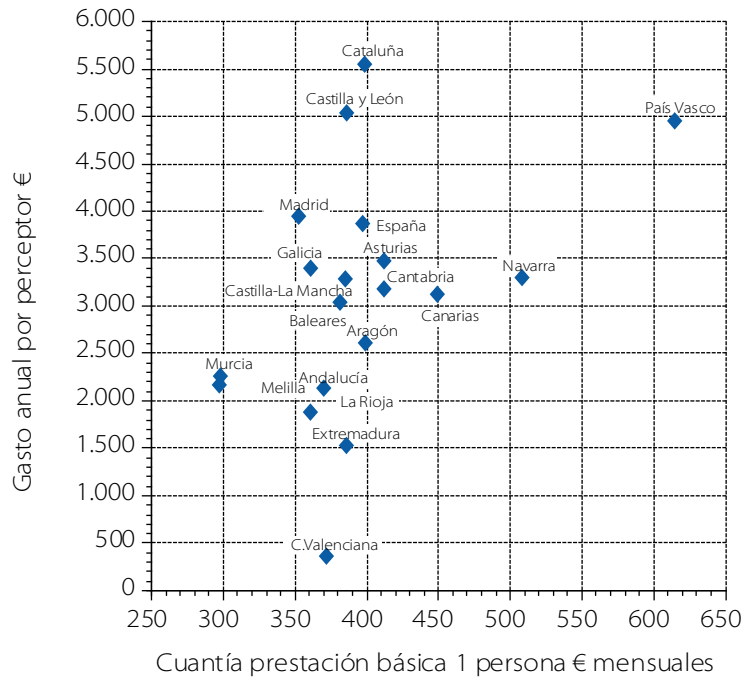
En algunas CCAA la cobertura supera el 100% de los "hogares sin ingresos" de la EPA porque las rentas mínimas también prevén complementar los ingresos bajos por trabajo o prestaciones. Se supera también en dos casos el 100% de los hogares en pobreza severa porque los baremos están situados sistemáticamente por encima del umbral establecido para este análisis.

Parece razonable pensar que un nivel satisfactorio de estos programas en el conjunto del Estado podría haberse alcanzado antes de la crisis con unos 200.000 hogares más incorporados por encima de los 114.000 ya existentes. Si el gasto ejecutado en 2008 no llegó a los 450 millones de euros, habría que pensar en un presupuesto suplementario de unos 1.000 millones más para garantizar efectivamente el derecho a unos ingresos mínimos en España, al margen de las nuevas necesidades que ha desencadenado la crisis. En este cálculo no estaría incluida una buena parte de los costes de las actividades de inserción, ya que sólo los computan algunas comunidades. Lógicamente habría que pensar en ellas para una adecuada aplicación de las rentas mínimas, máxime cuando está enormemente extendido el consenso en torno a la importancia de las "políticas de activación". En cualquier caso, estos cálculos, basados en datos tan insuficientes no pueden tomarse más que como una primera cifra de referencia, cuyo contraste requeriría sin duda un estudio específico previo a su puesta en marcha.

A veces se ha puesto la atención en los baremos establecidos en cada comunidad autónoma como elemento de referencia con vistas a conseguir una mínima armonización. Debemos reconocer de partida, tal como ya se ha dicho, que las rentas mínimas presentan en España unos baremos (y por tanto unas prestaciones) muy reducidos en la comparación internacional: en torno a la mitad del umbral de pobreza para una persona y en el nivel más bajo de toda la UE-15 para las parejas con tres hijos (Ayala 2000).

Nuestro planteamiento es que este factor es secundario y que el déficit principal se encuentra en los niveles de cobertura: es ahí donde habría que incidir. En el gráfico siguiente puede verse cómo el baremo establecido tiene una relación más bien escasa con el dinero que finalmente se dedica a cada usuario. Las diferencias en cuanto a la calidad de las actividades de inserción y en la forma en la que se gestiona la permanencia en el programa (tiempo inicial de concesión, facilidad para las renovaciones, etc.), además de los problemas ya señalados de la información oficial, hacen que, aunque el baremo para una persona ("prestación básica" en algunas normativas) se sitúa en la mayoría de las comunidades entre 350 y 400 €, el gasto total por cada usuario recorre un arco de 500 a 6.000 € en esas mismas comunidades.

**Gráfico 7. Relación entre la cuantía de las prestación básica, el nivel de cobertura y el gasto por perceptor. 2003**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTAS (II Plan de Inclusión del Reino de España) y del INE

El contraste entre el nivel de cobertura (proporción de hogares perceptores) y el gasto por perceptor (gráfico de abajo), nos identificaría tres tipos de situaciones señaladas en el gráfico con los tres círculos:

- Comunidades generosas con unos pocos: tienen niveles de cobertura bajos pero canalizan un volumen alto de recursos para cada usuario (normalmente porque se incluyen aquí las actividades de inserción), a pesar de que el baremo establecido toma esos valores intermedios, en torno a los 400 €. Los casos de Cataluña y Castilla y León nos estarían mostrando posiblemente la necesidad de una mayor coherencia en la recopilación de los datos.
- Comunidades con programas restrictivos: el gasto por usuario es reducido, entre 1.000 y 3.500 €, en parte porque algunas de ellas tienen baremos más bajos, en parte por otras características de la gestión (cómputo de ingresos, tiempo de concesión o calidad de las actividades de inserción). Aún con diferencias significativas entre ellas, el nivel de cobertura es bajo en todos los casos.
- La situación del País Vasco y, en menor nivel, de Asturias y de Navarra destaca en el gráfico por el nivel de cobertura comparativamente alto (aún con diferencias significativas entre una y otras). El caso de Melilla podría compararse a estos últimos, según estas cifras, porque, aunque el nivel de gasto es menor, se vería parcialmente compensado en paridad de poder de compra. Si el coste por usuario no es mayor en algunos de estos casos puede ser porque no se incluyan actividades de inserción de un cierto calado: el Empleo Social Protegido sigue teniendo una importancia significativa en Navarra en términos de coste por usuario y el programa Auzolan empieza a tenerlo también en el País Vasco; las AES, ayudas de emergencia social, no se incluyen pero tienen una importancia significativa en esta comunidad como complemento de la prestación periódica<sup>7</sup>. En el caso de Navarra, el modelo de incorporaciones de corta estancia, aplicado especialmente a los inmigrantes, ha permitido expandir la cobertura con una incidencia menor en el aumento del coste.

Estas fuertes diferencias entre comunidades autónomas quizás serían menos dramáticas si estuviéramos inmersos en un proceso de convergencia que las fuese aliviando en el tiempo. Este era el objetivo que planteaba ya el II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España: “promover criterios básicos comunes sobre requisitos y cuantías”, así como “incrementar los recursos presupuestarios y la cuantía económica de las RMI” (MTAS 2003). Sin embargo, no ha sido ésta la tendencia en los últimos años: lejos de reducirse, las diferencias se han incrementado y las rentas mínimas siguen estancadas en la mayor parte del Estado. Las comunidades que más claramente presentan una tendencia a mejorar la cobertura son en cierto sentido aquellas que partían de una mejor situación inicial.

<sup>7</sup> Desde su inicio, se ha considerado “un rasgo importante del modelo vasco la opción por una aproximación multiprestacional al objetivo de garantía de unos recursos mínimos”. Aunque con fuertes oscilaciones, ocho de cada diez perceptores de Renta Básica han visto complementar sus ingresos con estas Ayudas de Emergencia Social. Sanzo, L. (2001). La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. En: L. Moreno (Ed.), *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC Politeya.

## La respuesta a la crisis de las rentas mínimas

En el periodo anterior de crisis, entre 1992 y 1994, las rentas mínimas demostraron una escasa capacidad de respuesta al aumento de las necesidades económicas de una parte de la población. En ese momento, la juventud de estos programas pudo ser ciertamente un atenuante, ya que en la mayoría de los casos acababan de nacer y no contaban ni con la estructura administrativa, ni con la base presupuestaria, ni con el asentamiento social y político suficiente como para estar a la altura de las circunstancias. En 2008 ese atenuante no parece fácil de invocar. Sin embargo, la capacidad de respuesta de las rentas mínimas a la crisis económica, a juzgar por los datos disponibles para 2008 ha sido prácticamente nula. El impacto del desempleo en la demanda potencial de rentas mínimas todavía era incipiente debido al efecto de las prestaciones y subsidios por desempleo, pero ya se debía haber apreciado plenamente a juzgar por los indicadores de “hogares sin ingresos” que se extraen de la EPA: para finales de 2008, su número había aumentado en torno al 50% respecto de principios de 2007, alcanzando los 470.000 hogares (cerca de un millón de personas) para el primer trimestre de 2009 que no percibían ingresos del trabajo ni de la protección social.

### Evolución de las rentas mínimas de inserción de las CCAA en España entre 2007 y 2008

	Aumento del gasto (%)	Aumento de los perceptores (%)
<b>Andalucía</b>	3,2	-2,9
<b>Aragón</b>	8,9	1,1
<b>Asturias</b>	22,6	2,8
<b>Baleares</b>	26,8	17,4
<b>Canarias</b>	75,1	-24,4
<b>Cantabria</b>	132,8	-38,9
<b>Castilla y León</b>	-4,6	4,1
<b>Castilla-La Mancha</b>	-1,1	8,3
<b>Cataluña</b>	6,4	8,7
<b>C.Valenciana</b>	-45,9	167,6
<b>Extremadura</b>	48,1	133,6
<b>Galicia</b>	4,0	1,2
<b>Madrid</b>	-11,3	20,3
<b>Murcia</b>	38,5	29,0
<b>Navarra</b>	41,1	38,6
<b>País Vasco</b>	5,8	10,3
<b>La Rioja</b>	19,7	13,2
<b>Melilla</b>	0,6	18,6
<b>Total</b>	5,5	10,8

Fuente: Elaboración propia basado en los datos que recoge el Mº de Salud y Política Social de las CCAA

El aumento de un 11% de perceptores responde más bien a la lenta dinámica de crecimiento que ha experimentado el conjunto, aunque normalmente explicable por unos pocos casos. Para atender a estos perceptores incluso el aumento de los recursos ha sido significativamente inferior, lo que pone de manifiesto una vez más la constricción presupuestaria que ha venido limitando el normal desarrollo de estos programas en la mayoría de las comunidades autónomas.

Los datos muestran incluso algunos casos esperpénticos en los que el número de perceptores se multiplica por más de dos (véase la Comunidad Valenciana o, en menor medida Madrid) y a la vez se reduce a la mitad el gasto. También puede verse al caso inverso (Cantabria o Canarias). Esto posiblemente tenga que ver también con los problemas de coherencia en la información recogida: los criterios pueden cambiar no sólo entre comunidades autónomas, sino también en algunas de ellas, a lo largo del tiempo. De no ser así, lo que mostrarían estos datos es la insignificancia estructural de estos programas en la mayoría de los casos y la poca trascendencia social y política que pueden llegar a tener transformaciones radicales en su concepción (salvo para las personas afectadas lógicamente).

Finalmente, encontramos también que en algunas comunidades autónomas el esfuerzo por cubrir las nuevas necesidades parece haber sido más claro (Extremadura, Baleares, Murcia). Incluso en algunas con cobertura comparativamente alta (Navarra), han tenido una respuesta más flexible a la crisis y han aumentado significativamente la cobertura y los recursos. Hay constancia de que algunas comunidades autónomas se están planteando la posibilidad de potenciar estos programas como parte de su respuesta a la crisis y desde el propio gobierno central se está apelando a la responsabilidad autonómica en este sentido.

Los datos provisionales para el primer semestre de 2009<sup>8</sup> muestran un crecimiento más claro, en el que el número de prestaciones, con 57.000 más, habría llegado a duplicarse, mientras que el gasto ejecutado habría crecido un 38%: unas cifras muy por detrás del aumento de las necesidades que mostrábamos antes.

Estos ejemplos nos ponen de manifiesto las potencialidades de esta última red de protección y la conveniencia de plantearse seriamente su refundación a nivel estatal.

### 3. Preguntas para el debate

La arquitectura de prestaciones de mínimos que se ha ido montando y desarrollando en nuestro país en las últimas décadas está marcada muy notablemente por la diversidad (según los programas, los colectivos protegidos o los territorios en los que se desarrollan). Nunca fue diseñada como un sistema y por ello presenta múltiples problemas de articulación que le restan eficiencia a la hora de reducir la pobreza y de garantizar unos ingresos mínimos adecuados para toda la población. Esta diversidad de experiencias puede ser, sin embargo, una fuente de aprendizajes con vistas a mejoras futuras.

8 M<sup>a</sup> de Sanidad y Política Social: *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Primer Semestre de 2009.

En relación con estas oportunidades de mejora, el pasado mes de diciembre, en un Foro Pro-Positivo para una Estrategia Inclusiva, en vísperas del Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión, más de dos centenares de profesionales, voluntarios e investigadores pertenecientes a diversas universidades, ONGs y administraciones públicas de todo el Estado, elaboraban una declaración en la que solicitaban, respecto de la garantía de ingresos:

#### A la Administración Central del Estado

- 9.** Comprometerse en el objetivo de garantizar unos ingresos adecuados para todos los ciudadanos y ciudadanas de forma que nadie se encuentre por debajo de una renta equivalente de 600 € (según la composición del hogar):
  - Reformando y articulando el sistema de garantía de ingresos mínimos, desde el subsidio por desempleo o los complementos de mínimos de pensiones hasta las pensiones no contributivas;
  - Ampliando las modalidades de protección, con una atención especial a los hogares con menores de forma que pueda romperse el ciclo de reproducción de la pobreza.
  - Y participando, en coordinación con las comunidades autónomas, en la consolidación del sistema de rentas mínimas autonómicas, en especial en la dimensión financiera. La articulación de este sistema con las modalidades generales de protección de la Seguridad Social y de la protección al desempleo resulta fundamental.
  - Este conjunto de actuaciones debería desarrollarse en un contexto de superación de la actual fragmentación y dispersión del sistema de prestaciones de garantía.
- 10.** Mantener el esfuerzo en la mejora progresiva de las pensiones mínimas y del salario mínimo.

### A las Comunidades Autónomas

**31.** *Desarrollar*, en coordinación con la Administración del Estado, un sistema de rentas mínimas autonómicas que garantice, desde una perspectiva de derecho, unos ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de toda la población. Este sistema deberá tener en cuenta las experiencias históricas de las distintas comunidades autónomas, particularmente en lo relativo a los aspectos siguientes:

- La aplicación del doble derecho a una prestación de garantía y a acciones de apoyo a la inserción, desligando la gestión del sistema de prestaciones de la aplicación de las políticas de inserción, tanto en su dimensión social como laboral. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que tanto la población objeto de atención de ambos tipos de actuaciones como las lógicas y modalidades de aplicación de estos derechos resultan diferentes. Habría que considerar especialmente la situación de las personas que no tienen posibilidades de acceso al empleo, garantizándoles una modalidad de protección no sujeta a controles periódicos ni a exigencias asociadas a un objetivo imposible de inserción laboral, sin perjuicio de la necesidad de seguir garantizando su acceso a los programas generales de apoyo de los servicios sociales.
- La consideración de un sistema múltiple de prestaciones que incorpore actuaciones orientadas a la cobertura de las necesidades básicas pero también a hacer frente a gastos especiales necesarios para superar la pobreza y el riesgo de exclusión.
- La introducción de mecanismos de bonificación al empleo.

*Cada uno de estos puntos plantea una oportunidad para el debate social que tendría que construir un consenso amplio para avanzar en este ámbito:*

- Cuál es el nivel adecuado de ingresos que debería garantizarse en España.
- Qué colectivos están en este momento más desprotegidos y cómo deberían protegerse mejor esas situaciones (especialmente relevante en este aspecto la situación de los inmigrantes en sus diversos estatus de residencia).
- Qué obligaciones deberían plantearse a los distintos tipos de perceptores y qué tipo de respuesta habría que dar a los que no las cumplen.
- Qué obligaciones de atención social deberían asumir los servicios sociales y los servicios de empleo para con ellos y ellas.
- Cuál es el papel que deberían tener las distintas administraciones en la reforma del actual sistema.

## 4. Recomendaciones bibliográficas

1. 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.

En este trabajo se analiza el impacto social que empieza a tener la crisis económica y los grupos sociales más afectados, se revisan las principales características del sistema de garantía de ingresos mínimos en España y de la aportación que suponen las rentas mínimas en el mismo, para finalmente elaborar una propuesta de reforma para el debate, basada en tres líneas de acción: la reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción, la refundación de las rentas mínimas de las CCAA, y la revisión del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos.

2. ARRIBA, A., GUINEA, D., LEVY, H. Y SALAS, G. (2008). Protección frente a la exclusión social a través de la garantía de rentas. En: A. Arriba (coord.), *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: Fundación Foessa.

En este capítulo puede encontrarse un análisis sistemático sobre la incidencia del conjunto del sistema de garantía de rentas en la reducción de la pobreza, tanto en su parte prestacional (apartado 2.1) como en lo referente a las deducciones fiscales (apartado 2.2). Es por tanto una lectura de interés sobre el contexto más amplio en el que se plantea el debate que introducimos en estas páginas.

3. VVAA (2005). Rentas Básicas y protección social (Número monográfico). *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2(23).

Interesante recopilación de artículos sobre el tema. En el artículo de Luis Sanzo se realiza una contraposición entre el modelo de renta mínima de inserción introducido en España y algunas propuestas de renta básica (de ciudadanía o universal) que aclaran un debate habitualmente mal planteado. El artículo de Luis Ayala aporta un interesante análisis sobre el modelo descentralizado de protección social y el de María Martínez Torres permite una panorámica comparativa relativamente actualizada entre los modelos de las CCAA y los del contexto europeo.

4. AGUILAR, M., GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M. (1995). *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Foessa.


A pesar de haber transcurrido 15 años, este libro sigue siendo uno de los análisis más detallados de los programas de rentas mínimas de las CCAA en sus primeros años de vida. Siguen siendo de actualidad los debates que se plantean en cuanto a los elementos que caracterizan este tipo de prestaciones (el carácter de derecho, los requisitos, compromisos y obligaciones, etc.), así como la articulación entre la lógica protectora de la garantía de ingresos y la lógica de la inserción social para la que en última instancia deberían servir.

## 5. Bibliografía general

- AGUILAR, M., LAPARRA, M. Y GAVIRIA, M. (1995). *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: Euroamérica.
- AYALA, L. (2000). Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español. En: R. Muñoz del Bustillo (Ed.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza.
- AYALA, L. Y CANTÓ, O. (2009). *Crisis y protección social*. Instituto de Estudios Fiscales (mimeo).
- AYALA, L. Y PALACIO, J.I. (2000). Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes, *Revista de Economía Aplicada*, 23(8), 35-70.
- EU, COMMISSION (2001). Joint report on social inclusion. *Commission of the European Communities* (25). Brussels.
- EU, COMMISSION AND COUNCIL (2004). Joint report by the Commission and the Council on social inclusion. *Council of the European Union* (216). Brussels.
- LAPARRA, M. (2005). *La travesía del desierto de las rentas mínimas en España*. Documentación Social 135(Intervención ante la exclusión social).
- LAPARRA, M., CORERA, C., GARCÍA, C., MACÍAS, A., ORTE, P. Y GARCÍA SERRANO, C. (2003). *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- LAPARRA, M., GONZÁLEZ, R. Y GARCÍA, A. (2004). *Proyecto Qualitas: calidad del empleo y precariedad laboral en Navarra*. ALTER Grupo de Investigación. Dpto. de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra/Gobierno de Navarra. Servicio Navarro de Empleo.
- MTAS, COORD. (2003). *II Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España. Julio 2003-julio 2005*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- SANZO, L. (2001). La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. En: L. Moreno (Ed.), *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC Politeya.
- SERRANO, A. Y ARRIBA, A. (1998). *¿Pobres o excluidos? El ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- SERRANO, A. Y ARRIBA, A. (2001). El ingreso madrileño de integración: revisando sus características y algunos tópicos. En: L. Moreno (Ed.), *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC Politeya.
- UE, COMISIÓN EUROPEA (1999). *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européene*. Bruselas.







La presente publicación está financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007-2013). El programa está gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Fue creado para contribuir a que se alcancen los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales, como se establece en la Agenda Social, y, de este modo, contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en dichos ámbitos.

El Programa septenal está destinado a todas las partes interesadas que puedan contribuir a conformar una legislación y unas políticas sociales y de empleo adecuadas y efectivas en los veintisiete Estados miembros de la UE, los países de la AELC-EEE y los países candidatos y precandidatos a la adhesión a la UE.

La misión del programa PROGRESS es fortalecer la contribución de la UE para apoyar los compromisos y los esfuerzos de los Estados miembros por crear más y mejores empleos, así como para formar una sociedad más cohesiva. En este sentido, PROGRESS servirá para lograr los siguientes objetivos:

- Ofrecer análisis y asesoramiento político sobre las áreas de actividad de PROGRESS;
- Supervisar e informar sobre la aplicación de la legislación y las políticas comunitarias en las áreas de actividad de PROGRESS;
- Promover la transferencia, el aprendizaje y el apoyo de políticas entre los Estados miembros en lo relativo a los objetivos y prioridades comunitarios; y
- Divulgar los puntos de vista de las partes interesadas, así como de la sociedad en general

Para más información al respecto, consulte:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html).