

Las rentas mínimas en España

Luis Sanzo González

Responsable Técnico del OEE del Dpto de Empleo y Políticas Sociales.
G. Vasco



SUMARIO

Introducción

- 1. El “sistema” de garantía de ingresos en España**
- 2. Los límites a la protección en el sistema general del Estado**
- 3. La funcionalidad de las rentas mínimas**
- 4. Elementos para una reforma del sistema de rentas mínimas**
- 5. Anexo**

Introducción

A pesar de haber sido uno de los países más afectados por la crisis de empleo posterior a 2008, uno de los hechos llamativos de España, en el contexto de los estados mediterráneos del sur de Europa, es el limitado impacto comparado de algunas de las problemáticas más duras que vienen asociadas a la pobreza.

Este es un rasgo característico, en particular, de los problemas graves de acceso a una alimentación correcta y suficiente. Así, en 2017, apenas un 3,7% de la población, reside en España en hogares que no pueden acceder a una comida proteínica cada dos días, en fuerte contraste no sólo con el 12,1% de Italia o el 13,2% de Grecia sino también con el 7,1% de Francia. Aunque pueden verse acentuadas por factores culturales, las diferencias señaladas parecen reflejar una mayor funcionalidad del sistema español de protección del que podría inicialmente esperarse.

Como se analiza a lo largo del trabajo, la paradoja es que esta situación comparativamente favorable es el inesperado resultado positivo de dos aparentes fracasos en España: por un lado, la falta de consolidación de una Seguridad Social suficientemente protectora; por otra, la construcción de una última red de rentas mínimas autonómicas fragmentada y de extensión limitada en el territorio.

En su primera parte, se presenta de forma genérica los hechos que perfilan los límites del modelo español de garantía de ingresos en su capacidad de prevención de la pobreza. En un sistema desarticulado de prestaciones estatales y autonómicas, además de la falta de cobertura de la protección, llama la atención la desigual capacidad de protección en el territorio de las prestaciones generales de la Administración General del Estado. En lo relativo a las prestaciones por desempleo e hijos o hijas a cargo, destaca en particular la orientación preferente de la protección de la Seguridad Social hacia los colectivos en riesgo de las zonas más pobres del país, en detrimento de aquellos que residen en los territorios considerados más favorecidos.

En la segunda parte, se aborda el papel del sistema autonómico de rentas mínimas. Lejos de constituir un factor de profundización en las diferencias entre regiones ricas y pobres, los

datos revelan que este sistema introduce mecanismos necesarios de contrapeso frente a la insuficiente intervención protectora por parte del Estado. Esta intervención contribuye a una mayor prevención de la pobreza en España, en especial en los territorios que se vieron más afectados por los procesos de reconversión industrial de los años ochenta y noventa.

Se trata no obstante de una acción de impacto limitado en el territorio, con consecuencias evidentes para las comunidades autónomas que, además de recibir una menor protección comparada a cargo del sistema general de Seguridad Social, se caracterizan por un limitado desarrollo de sus sistemas de rentas mínimas.

El artículo concluye con el análisis de los ejes que podrían permitir una reconfiguración del diseño de las rentas mínimas autonómicas, en el contexto más amplio de redefinición de una política social que pudiera integrar adecuadamente en España las distintas acciones de garantía de ingresos.

1. El “sistema” de garantía de ingresos en España

El sistema de garantía de ingresos se fundamenta en España en dos pilares complementarios, ligados a las modalidades contributiva y no contributiva de la Seguridad Social estatal. Frente a la lógica de seguro que caracteriza al régimen contributivo, la acción no contributiva o asistencial trata de ofrecer una protección básica a la población que queda al margen del sistema contributivo. A estas prestaciones se suma la acción que en materia de Asistencia Social desarrollan las comunidades autónomas y que, en la dimensión de garantía de ingresos, encuentra su pilar principal en las rentas mínimas autonómicas.

La existencia de este conjunto de actuaciones no significa, sin embargo que pueda hablarse de ellas en términos de sistema, una circunstancia que se vincula a la peculiar historia de las rentas mínimas en España. Para entender el origen de esta situación, conviene recordar que la primera iniciativa de renta mínima en España fue impulsada a finales de los años ochenta por el Gobierno Vasco¹ como respuesta directa a la crisis social provocada por la caída del empleo industrial en Euskadi.

El Ingreso Mínimo Familiar del Gobierno Vasco era sin duda compatible con el marco constitucional, en virtud de la atribución a las comunidades autónomas de la competencia de Asistencia Social (artículo 148.1.20ª). Pero esta iniciativa no era consustancial per se al modelo constitucional ni tampoco una actuación que se hubiera perfilado, o contemplado, en un proyecto concreto de desarrollo de la Constitución. Por esta razón, el establecimiento de las rentas mínimas autonómicas en ningún caso puede interpretarse como el resultado consensuado y consciente de un debate compartido sobre un modelo de aplicación de la Constitución en materia social.

La línea de actuación que representaban las nuevas rentas mínimas autonómicas suponía sobre todo una innovación constitucional, una consecuencia inesperada de la asunción,

¹ Decreto 39/89 de 28 de febrero, por el que se regula la concesión del Ingreso Mínimo Familiar, y con posterioridad la Ley 2/1990, de 3 mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción.

como competencia exclusiva, de la Asistencia Social en los nuevos Estatutos de Autonomía. Algo que no contó, en sus inicios, con el visto bueno del Gobierno de España. La iniciativa vasca se enfrentó, de hecho, a una significativa oposición por parte de la Administración General del Estado que también se manifestaría en relación con algunas actuaciones posteriores en otras comunidades autónomas.

La apuesta de los sindicatos UGT y CCOO por las rentas mínimas, plasmada en la Plataforma Sindical Prioritaria de 1989, contribuyó sin embargo a su rápida extensión a otras comunidades autónomas, en particular en la dimensión más formal (aprobación de leyes o decretos reguladores de alguna modalidad de renta mínima). La posición favorable de la Comunidad de Madrid constituyó el hecho más determinante en este proceso de extensión, con la puesta en marcha en 1990 del Ingreso Madrileño de Integración².

Es sólo con posterioridad al impulso autonómico de finales de los ochenta y primeros de los noventa que las diferencias iniciales entre administraciones empezarían a encauzarse y se daría paso a un planteamiento de convivencia entre las rentas mínimas autonómicas y las prestaciones generales de la Seguridad Social. Pero sin que, en prácticamente ningún momento, se produjera un acoplamiento político-jurídico entre ellas.

En realidad, la Administración General del Estado nunca llegaría a mostrar gran disposición para integrar las rentas mínimas autonómicas en la política general de garantía de ingresos. Desde la primera norma autonómica de rentas mínimas en 1989, en ningún momento ha habido intentos decididos de consensuar principios compartidos para delimitar un verdadero sistema conjunto de garantía de ingresos, entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas, respetuoso del principio de autonomía, con funciones y responsabilidades bien definidas y mecanismos de financiación asegurados.

La principal manifestación de la ausencia de un verdadero acoplamiento jurídico-político de las distintas prestaciones es el planteamiento de incompatibilidad entre las prestaciones por desempleo y las rentas mínimas autonómicas. En su modalidad más directa, con una incompatibilidad total entre las prestaciones, este planteamiento ha presidido el diseño de muchos de los subsidios estatales de desempleo, desde el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI) hasta el Programa de Activación para el Empleo (PAE). En una forma indirecta, la incompatibilidad puede igualmente hacerse efectiva, en especial en relación a las rentas mínimas más protectoras, a través de la consideración de las rentas autonómicas como ingreso computable de cara al acceso a las prestaciones. Es la forma de introducción de mecanismos fácticos de incompatibilidad que caracterizan a la Renta Activa de Inserción (RAI) o que presiden la regulación propuesta en la ILP sindical por una prestación de ingresos mínimos.

Otro elemento ilustrativo del distanciamiento estatal respecto a las rentas mínimas es la completa falta de contribución financiera directa por parte de la Administración central de cara al mantenimiento y desarrollo de estas prestaciones autonómicas.

² Decreto 73/1990, de 19 de julio, por el que se aprueba el Ingreso Madrileño de Integración.

Resulta por tanto discutible que la Administración central haya considerado en algún momento a las rentas mínimas autonómicas como una parte integral del sistema general de protección del Estado. Sería más acertado hablar de la convivencia de dos redes paralelas de garantía de ingresos, la general del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Una actuación paralela que responde a lógicas diferenciadas, nunca completamente integradas entre los distintos escalones de la administración, con una configuración y operativa además muy distinta según los territorios. En muchos aspectos, esta realidad impide pensar en las prestaciones estatales y las rentas mínimas autonómicas en términos de un único y sistema de protección y garantía de ingresos.

La falta de integración entre prestaciones estatales y rentas mínimas no significa, sin embargo, que estos dos sistemas paralelos no se hayan beneficiado de elementos de racionalización susceptibles de delimitar ciertos elementos funcionales de acoplamiento. En particular, la aplicación en las rentas mínimas autonómicas de los principios de subsidiariedad y complementariedad resulta clave en el acoplamiento, actuando estas prestaciones con la voluntad de reducir los huecos de protección dejados al descubierto por el sistema general de protección del Estado, más que con la pretensión de establecer una red de prestaciones cuya pretensión sea competir con las de la Seguridad Social. Las cuantías base de las rentas mínimas aplicadas por las comunidades autónomas, sobre todo en las vinculadas al régimen general de financiación autonómica, han tendido además a adaptarse a las establecidas por la Administración General del Estado en sus subsidios asistenciales.

A pesar de sus diferencias, las distintas actuaciones autonómicas se mueven en un marco cercano en cuanto a su configuración interna, resultado en parte del ajuste del contenido de muchas actuaciones a las normativas de las comunidades autónomas pioneras. Las diferencias reales entre los programas autonómicos se derivan con frecuencia de la necesidad de adaptar el marco jurídico a las disponibilidades presupuestarias.

Puede por tanto pensarse en una cierta voluntad de convergencia en aspectos básicos, sin perjuicio de algunos elementos claramente diferenciadores. Éstos hacen referencia, en particular, a la consideración del tipo preferente de población a atender, con una orientación preferente hacia colectivos que se consideran tradicionalmente excluidos en muchas comunidades autónomas. Esto contrasta con una pretensión más extensiva, abierta a colectivos desempleados e incluso a población trabajadora pobre, en las comunidades autónomas con mayor desarrollo de sus programas de garantía de ingresos.

Estos elementos de racionalización son los que, a pesar de la fragmentación y la ausencia de mecanismos de coordinación existentes, han permitido una cierta funcionalidad de la que podría derivarse una interpretación de esta doble red de actuación estatal y autonómica en términos de *cuasi-sistema*.

Aunque muy lejos de superar los problemas de pobreza existentes en España, en los siguientes apartados del capítulo se constata que, de forma paradójica, este modelo desarticulado de protección ha permitido alcanzar resultados más favorables de lo que a priori cabría esperar, en especial en el contexto de deterioro sustancial de la protección de la Seguridad Social a la población desempleada que sigue a la crisis de 2008. Como si de

la falta de integración formal en el diseño general de la política española surgiera a pesar de todo, y de forma algo inesperada, un resultado más funcional de lo previsible.

2. Los límites a la protección en el sistema general del Estado

En España, en ámbitos tanto políticos como académicos, las mayores críticas al funcionamiento de las prestaciones de garantía de ingresos suelen destinarse a las rentas mínimas autonómicas. Se destaca su fragmentación así como la falta de equidad que se deriva de la desigualdad territorial observada en su aplicación. Y sólo ocasionalmente se introduce en el diagnóstico los profundos límites existentes en el sistema de garantía de ingresos de la Administración General del Estado.

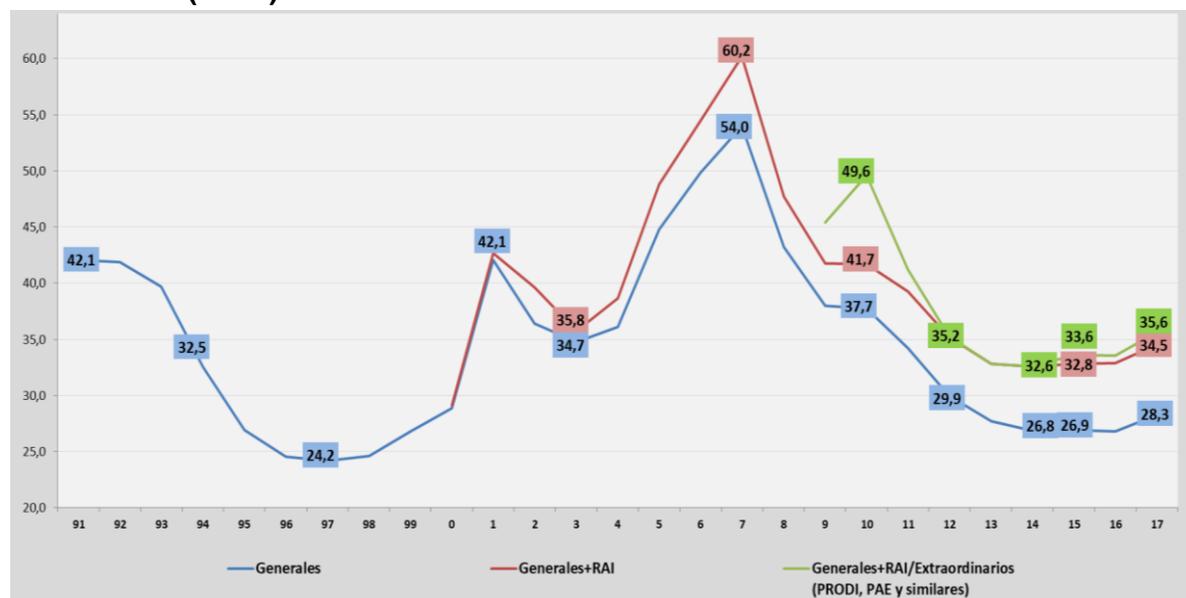
En un sistema de protección marcado por una atención bastante eficaz a la población pensionista, con un papel relevante de los complementos de mínimos para limitar el riesgo de pobreza en los grupos más desfavorecidos de la población mayor, los límites generales del sistema general de Seguridad Social se observan sobre todo en la población activa, en particular entre la desempleada.

Durante el periodo posterior a la crisis financiera, la principal manifestación de este hecho es el importante volumen de población desempleada sin acceso a una prestación no contributiva o asistencial que pudiera compensar la falta de acceso al sistema contributivo³. Como puede observarse en el gráfico 1.a, en la población desempleada sin acceso a una prestación contributiva por desempleo, el nivel de cobertura no contributiva y asistencial, que había llegado a situarse en el 60,2% de esta población en 2007, cae a niveles cercanos o inferiores al 35% a partir de 2012.

Los datos muestran igualmente que los bajos niveles de protección no constituyen un hecho observable en exclusiva durante los años posteriores a la crisis financiera. En la población desempleada no cubierta por la Seguridad Social no contributiva, los porcentajes de cobertura cercanos o inferiores al 35% se detectan igualmente entre 1994 y 1999, en paralelo a la crisis de los primeros años 90, e incluso en 2003, durante la limitada y pasajera recesión de primeros de siglo. La insuficiente adaptación del sistema de protección estatal general a la realidad del desempleo y de otras formas de precariedad económica en España no es por tanto un hecho nuevo, asociado a la crisis financiera. Refleja más bien un problema estructural del sistema de protección español, en particular en lo relativo a la atención de las necesidades de la población desempleada.

³ Se utiliza en el análisis una estimación de impacto, vía prestaciones asistenciales de desempleo, respecto a la población parada total OIT medida a través de la EPA, descontada la parte que tiene acceso a las prestaciones contributivas. No se trata de un indicador perfecto dado que habría que considerar también a la población parada registrada que de facto no busca empleo y es inactiva. Pero, ante la falta de información suficiente, el indicador resulta suficientemente ilustrativo. En cualquier caso, se considera inadecuado relacionar el impacto de las prestaciones con el paro registrado, dado el desfase que este concepto tiene con la realidad del desempleo OIT (por un lado, subestimación del impacto del paro real y, por otro, inclusión en el concepto de paro de personas que no pueden considerarse como paradas en términos de la definición OIT de desempleo).

Gráfico 1.a. Proporción de personas paradas EPA sin prestación contributiva por desempleo que acceden a distintos grupos de prestaciones asistenciales/no contributivas en relación al volumen estimado de personas paradas sin prestación contributiva (En %)



Fuente: Estimación propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para las prestaciones por desempleo y de la EPA (INE), cifras anuales, para la población desempleada.

El gráfico delimita la proporción de personas protegidas en función del tipo de prestación, considerando en la línea azul el conjunto general de prestaciones y subsidios no contributivos. La línea roja incluye además a las personas beneficiarias de la RAI y la verde al resto de colectivos beneficiarios de prestaciones por desempleos (PRODI y PAE en lo fundamental).

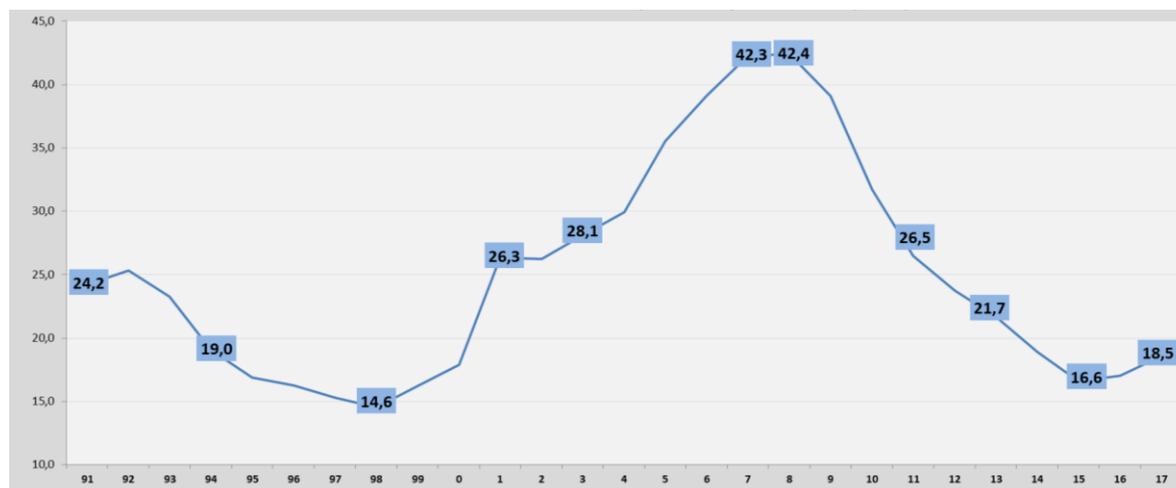
Es interesante observar que las insuficiencias detectadas no se han visto superadas con las medidas complementarias de protección que se introducen a partir de primeros de siglo para tratar de paliar el desfase de atención a la población. Aunque la aportación de la RAI ha sido favorable, con entre 4 y 6 puntos de mejora de la cobertura entre 2005 y 2017, ha sido insuficiente para asegurar, tras la crisis de 2008, los niveles de protección existentes con anterioridad a la debacle financiera de ese año.

La introducción de medidas extraordinarias como el PRODI, el PREPARA o el PAE han tratado de hacer frente a esta disfunción. Sin embargo, incluso en el momento álgido del esfuerzo, con el PRODI impulsado por la Administración Zapatero, estas medidas también se han mostrado insuficientes para mantener los niveles de protección previos a la crisis. Como muestra el gráfico 1.a, a partir de 2011 estos programas especiales dejaron además de tener el impacto cuantitativo que llegaron a alcanzar en el periodo de vigencia del PRODI. Y de hecho, a pesar de la reciente recuperación y del descenso de las tasas de desempleo, los niveles de cobertura existentes en 2017 son todavía inferiores a los existentes con anterioridad a la crisis, manteniéndose en los niveles conocidos desde 2012.

El gráfico 1.b muestra, por otra parte, que la negativa evolución de la protección no contributiva se produce en un contexto de caída de la cobertura de la protección contributiva a la población parada. De esta forma, el peso de la población parada con acceso a la prestación contributiva, tomando como referencia la cifra de paro total EPA, que había

llegado a situarse en cifras cercanas al 42-43% en 2007 y 2008, se reduce al 16,6% en 2015, con apenas un repunte hasta el 18,5% en 2017. Se trata de niveles que apenas superan el mínimo del 14,6% observado en 1998.

Gráfico 1.b. Proporción de personas paradas EPA con prestación contributiva por desempleo en relación al volumen estimado de personas paradas EPA (En %)



Fuente: Estimación propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para las prestaciones por desempleo y de la EPA, cifras anuales, para la población desempleada.

Los límites de la protección por desempleo no se vinculan sólo a los bajos niveles de cobertura, asociados en una parte importante a la concepción temporal de la protección no contributiva por desempleo, con prestaciones en general de duración limitada en el tiempo. Otros elementos limitan el nivel de protección que recibe la población beneficiaria de las prestaciones, destacando sobre todo las bajas cuantías garantizadas. En el ámbito de la protección no contributiva de la Seguridad Social, estas cuantías están situadas en general en torno al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Este 80% se traduce en la actualidad en 430,27 euros y constituye la cifra de referencia para la mayor parte de los subsidios no contributivos por desempleo en España.

Estas bajas cuantías limitan la capacidad de las prestaciones para reducir la pobreza, en especial en las comunidades autónomas con mayor nivel de precios en España (con diferencias de alrededor de un 35% entre las de menor y mayor nivel de precios).

A la limitada protección de los subsidios por desempleo se suma un sistema de prestaciones familiares que, además de su fuerte carácter selectivo, ajeno por completo a principios de universalidad, también destaca por un nivel de protección muy limitado. Así, en su nivel básico, la prestación por hijo o hija a cargo sin discapacidad, se sitúa en apenas 24,25 euros mensuales por menor.

A las limitadas cuantías de las prestaciones por hijo a cargo se añade la ausencia de complementos en las prestaciones y subsidios por desempleo para tener en cuenta las circunstancias del hogar. En el sistema no contributivo por desempleo, la presencia de cargas familiares facilita el acceso a las prestaciones, o se traduce en una mayor duración

de la protección, pero no viene acompañada de complementos de cuantía en función del tamaño y la composición del hogar. Las bajas cuantías de las prestaciones no contributivas por desempleo en España son por ello más relevantes, en su ineffectividad frente a la pobreza, conforme aumenta el tamaño del hogar y el número de hijos o hijas. Y todo ello contribuye a una peor protección comparada de los hogares con población infantil.

El sistema de protección no contributiva a la población desempleada está, en cualquier caso, diseñado para proteger más a algunos colectivos por razones de edad, responsabilidades familiares y/o determinados hechos vitales (emigración, excarcelación, etc.), vínculo a ciertos sectores de la economía, etc. El sistema de protección asistencial de la Administración General del Estado es por ello un sistema desigual en el que se definen ciertas circunstancias protegibles y otras que no lo son.

Junto a la limitada intensidad protectora, claramente a la baja después de 2008, los límites señalados (temporalidad en la protección, bajas cuantías, protección selectiva, etc.) han estado en el origen de las fuertes dificultades del sistema de Seguridad Social para hacer frente al aumento de las situaciones de riesgo de pobreza durante la crisis.

El carácter desigual del sistema de protección de la Administración General del Estado es bien conocido en la dimensión social pero es también evidente en la dimensión territorial. Las diferencias regionales en el acceso al sistema de subsidios asistenciales por desempleo y a las prestaciones familiares son mucho más llamativas de lo que habitualmente se suele considerar. Ligada a sustanciales diferencias en los niveles de precios de las distintas comunidades autónomas, esta realidad tiene importantes implicaciones en los niveles de protección. Aunque la cuestión de la desigualdad territorial en la protección tiende a focalizarse en las rentas mínimas, éstas no son las únicas prestaciones con impacto desigual en el territorio.

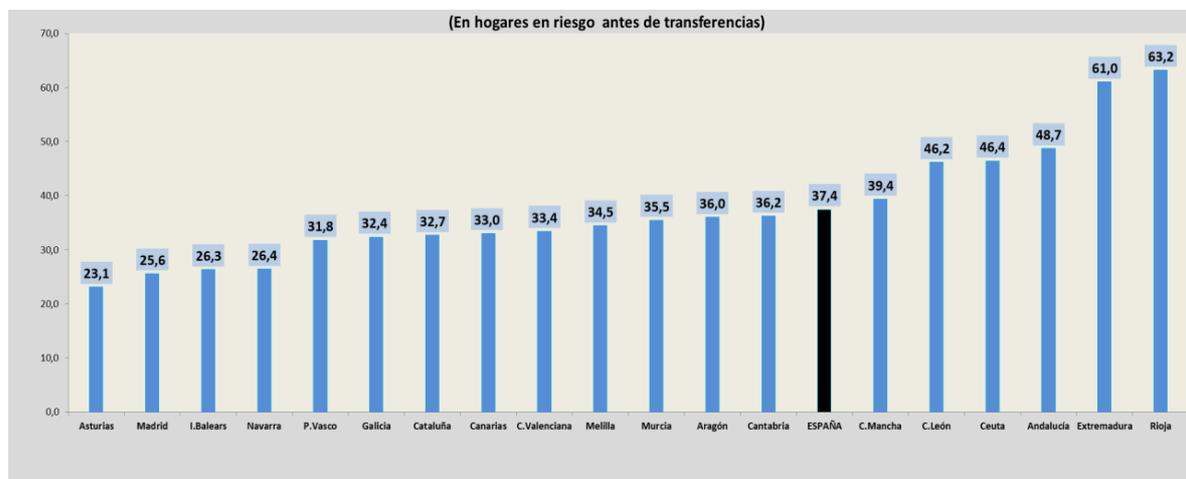
Los datos del gráfico 2 ponen de manifiesto, para el periodo 2015-2017, las diferencias regionales en la capacidad de reducción de la distancia al umbral de pobreza que, partiendo de los ingresos por actividad económica y pensiones, quedan asociadas a la política de prestaciones familiares y por desempleo del Estado. Revelan en particular la mayor posición de protección a la población que se mantiene en riesgo de pobreza antes de estas transferencias en algunas regiones envejecidas del norte y en las tradicionalmente desfavorecidas del sur de España.

De esta forma, las mayores cifras de reducción de la distancia al umbral de pobreza, después de transferencias por desempleo y prestaciones familiares, es del 46,2% en Castilla y León y del 48,7% en Andalucía, niveles que llegan a superar el 60% en Extremadura y La Rioja. Por encima de la media española, el nivel también se acerca al 40% en Castilla-La Mancha (39,4%). Cerca de esos niveles, con una reducción de la distancia entre el 35,5 y el 36,2% se encuentran Murcia, Aragón y Cantabria.

En la posición opuesta, niveles de reducción de apenas entre un 23,1 y un 26,4% caracterizan a Asturias, Madrid, Illes Balears y Navarra. En cifras también claramente inferiores a la media española se encuentran Galicia, el País Vasco, la Comunidad

Valenciana, Cataluña y Canarias, con porcentajes de reducción de la distancia al umbral de pobreza que se sitúan entre el 31,8 y el 33,4%.

Gráfico 2. % de distancia al umbral de pobreza tras ingresos por actividad económica y pensiones que se reduce con las transferencias por paro/prestaciones familiares según CCAA. 2015-2017



Fuente: Estimación propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

Más allá del impacto desigual de la protección en el territorio, los datos confirman por otra parte que el sistema estatal de prestaciones es insuficiente para permitir una completa superación de la pobreza, incluso en el periodo 2015-2017, caracterizado por una muy nítida recuperación económica. Tras las transferencias básicas de la Seguridad Social, incluidas pensiones, prestaciones y subsidios por desempleo y ayudas familiares, todavía un 16,6% de la población se sitúa por debajo del umbral de pobreza; un 6,3% ni siquiera llega al 30% del umbral considerado.

El problema más relevante, sin embargo, es que la distancia al umbral de pobreza que dejan los ingresos por actividad económica y pensiones no se reduce sino muy moderadamente a través de la acción de la Seguridad Social. Así, casi dos tercios de la distancia al umbral de pobreza, un 62,6%, queda sin superarse en el colectivo en riesgo de pobreza tras la aplicación de las prestaciones familiares y por desempleo, tal y como indica el gráfico 2 para el conjunto de España.

3. La funcionalidad de las rentas mínimas

3.1. Más allá de un desarrollo desigual

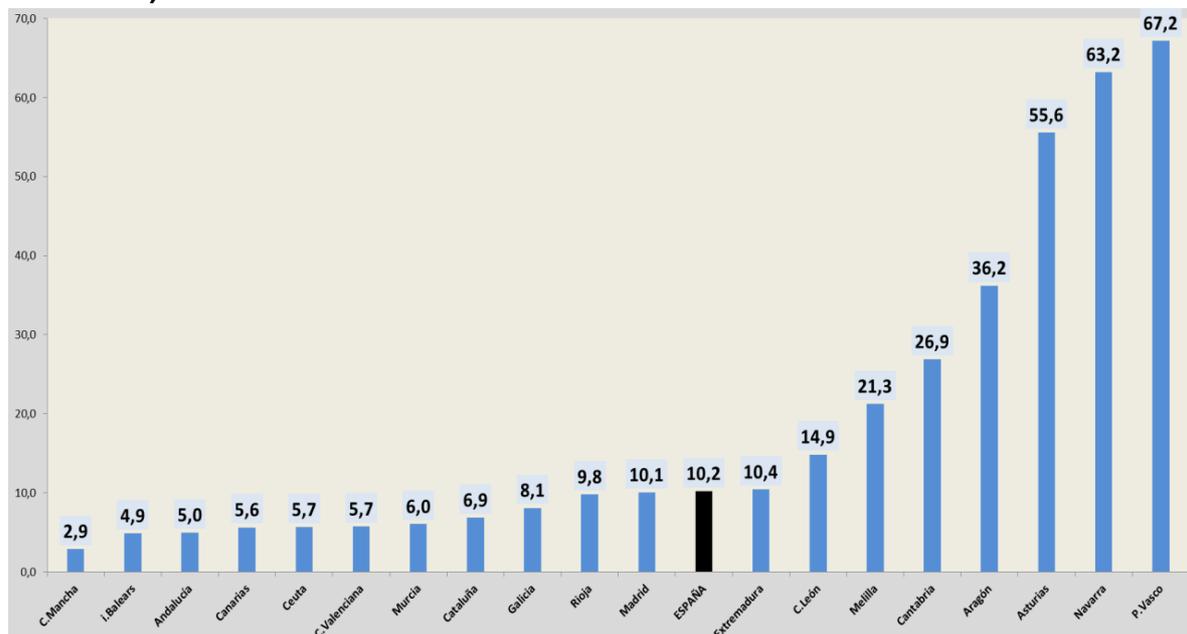
En el análisis de la política de garantía de ingresos en España, las rentas mínimas autonómicas son definidas con frecuencia como prestaciones controvertidas, como problema más que como solución.

En esta línea, se las presenta como actuación menor (menos del 10% del gasto asociado a la protección no contributiva), con grandes limitaciones de cobertura (afectadas por elementos de exclusión normativa que limitan su papel como prestación subsidiaria⁴) y, sobre todo, marcadas por un desarrollo desequilibrado en el territorio del que resulta una fuerte desigualdad regional en la protección, con fragmentación y falta de equidad en la atención.

Se trataría de la consecuencia principal de la acción completamente descentralizada de las rentas mínimas autonómicas, una realidad problemática que se habría acentuado durante la crisis y la poscrisis al aumentar de forma significativa tanto el gasto realizado en rentas mínimas como el número de personas beneficiarias.

De cara a introducirnos en el análisis del impacto de las rentas mínimas en España, el gráfico 3 relaciona por comunidades autónomas el volumen de población beneficiaria de las rentas mínimas autonómicas en 2016 y la población media en riesgo de pobreza tras transferencias estatales para el periodo 2015-2017.

Gráfico 3. % de personas beneficiarias de rentas mínimas autonómicas en 2016 en relación con las personas en riesgo de pobreza antes de esas prestaciones (periodo 2015-2017)



Fuente: Estimación propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

⁴ Esta expresión se refiere a las diferentes restricciones introducidas en la regulación de las rentas mínimas: en lo relativo a la consideración del hogar, la residencia legal y el empadronamiento; la edad de acceso; la forma de cómputo de las rentas; los meses de ausencia de ingresos previos que deben acreditarse; el periodo de devengo; los límites de permanencia en la prestación o los periodos de carencia para poder volver a acceder a la misma.

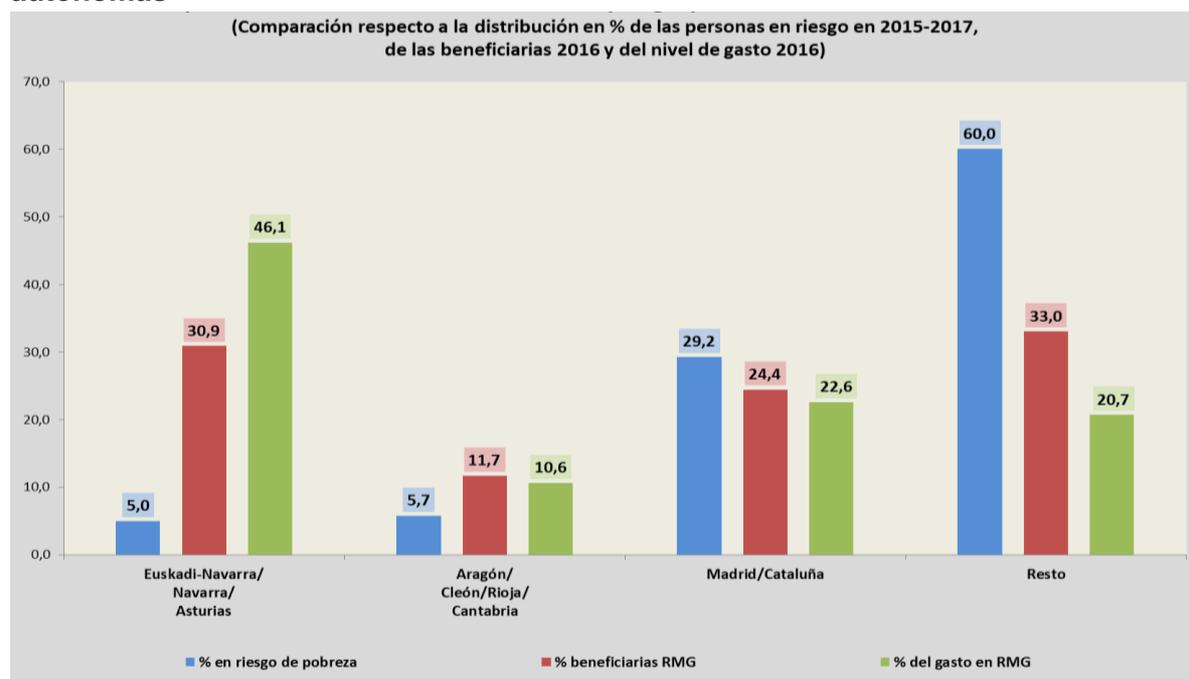
El gráfico revela sin duda situaciones muy diferenciadas en el territorio. Así, en algunas comunidades autónomas se supera el 50% de población beneficiaria de rentas mínimas en relación con el volumen total de la población en riesgo de pobreza. Así ocurre en Aragón, Navarra y Euskadi, comunidades autónomas en las que la población beneficiaria representa entre un 55,6 y un 67,2% de la población en riesgo de pobreza. Aunque minoritaria, la proporción sigue siendo relevante en Aragón, con un 36,2%, y en menor medida, en Cantabria, con un 26,9%. Las cifras se reducen al 14,9% en Castilla-León y a niveles cercanos al 10%, cerca de la media española del 10,2%, en La Rioja, Madrid y Extremadura.

Entre las comunidades autónomas con menor incidencia de las rentas mínimas destaca el limitado impacto de estas prestaciones en Illes Balears, Canarias, Cataluña, Andalucía y en las regiones del sudeste (Castilla-La Mancha, Comunidad Valencia y Murcia), con niveles inferiores al 7% de población beneficiaria entre la afectada por el riesgo de pobreza. El indicador también se sitúa claramente por debajo de la media española en Galicia, con un 8,1%.

Los datos sitúan, en definitiva, el máximo impacto de las rentas mínimas autonómicas en torno al eje territorial que enlaza Asturias, Cantabria, Euskadi, Navarra y Aragón, difuminándose el impacto de forma progresiva conforme las regiones se alejan de ese foco de impacto.

El gráfico 4 resume la imagen dominante que existe en España respecto al impacto de las rentas mínimas autonómicas, caracterizado por la desigualdad en su extensión y en la protección territorial a la población pobre.

Gráfico 4. Impacto del sistema de Rentas Mínimas por grupos de Comunidades autónomas



Fuente: Estimación propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

Resulta llamativo comprobar en el gráfico que comunidades autónomas que apenas suponen un 5% de la población española en riesgo de pobreza (Euskadi, Navarra y Asturias) recogen un 30,9% de las personas que acceden a las rentas mínimas y un 46,1% del gasto total realizado en esta política de garantía de ingresos. Si se incluye a las regiones de Aragón, La Rioja, Cantabria y Castilla-León, los datos muestran aún más la polarización territorial ligada a este modelo de protección. Así, regiones que suponen apenas un 10,7% de la población en riesgo de pobreza concentran un 42,5% de la población beneficiaria de las rentas mínimas y un 56,7% del gasto en estas prestaciones.

En la posición opuesta, los dos grandes centros de poder económico en España, la Comunidad de Madrid y Cataluña, suponen un 29,2% de la población en riesgo pero sólo un 24,4% de la beneficiaria de las rentas mínimas y un 22,6% del gasto en estas prestaciones. El resto de España, incluyendo a Galicia, las islas y el gran sur español (Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla), supone un 60% de la población en riesgo pero apenas un 33% de la población beneficiaria y un 20,7% del gasto en rentas mínimas.

Sin embargo, tal y como se comprobará a continuación, detrás de esta apariencia caótica y desigual hay un orden funcional mayor de lo que a priori cabría esperar. La imagen real es algo más compleja que la aparente disfuncionalidad y desigualdad territorial que muestran los datos presentados.

3.2. El papel corrector de las rentas mínimas

Existe una visión alternativa del papel que las rentas mínimas autonómicas han asumido en España. Aunque, en la dimensión territorial, la acción de las comunidades autónomas se caracteriza por la heterogeneidad en su aportación protectora, su intervención se fundamenta en la voluntad de cubrir los importantes huecos de atención dejados por el sistema de garantía de ingresos de la Administración General del Estado, caracterizado por una protección limitada a determinados grupos de población.

Esta intervención ha resultado particularmente necesaria a partir de 2008, un periodo en el que el sistema general de protección estatal se ha mostrado incapaz de garantizar una protección suficiente a las personas afectadas en España por el desempleo. Así, durante la crisis, las rentas mínimas autonómicas han tenido que hacer frente al aumento del desempleo sin cobertura por parte del sistema de Seguridad Social, con notables implicaciones presupuestarias para las comunidades autónomas más implicadas en esta actuación.

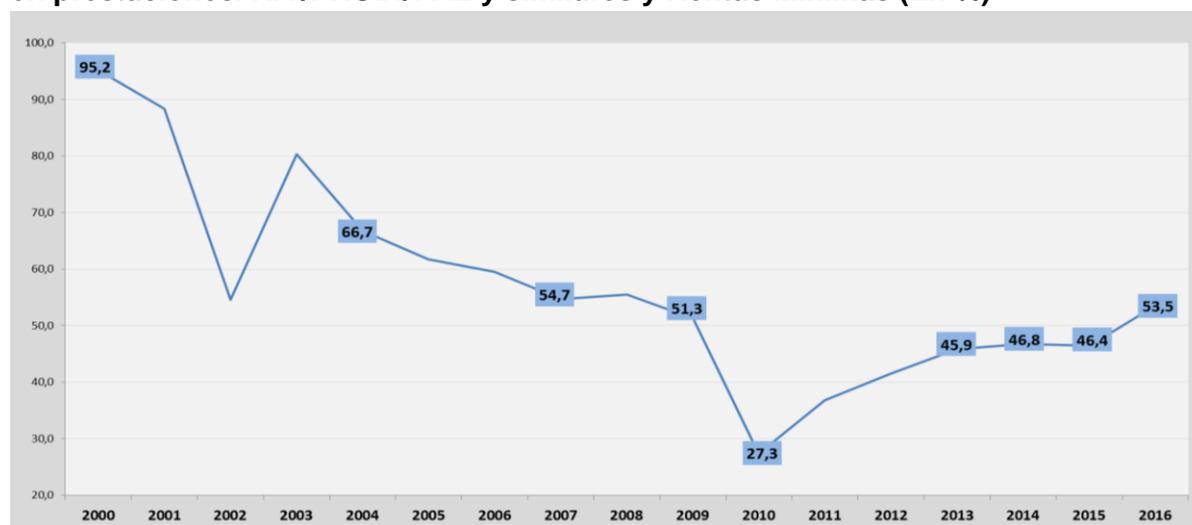
Esta acción diferencial ha traspasado la propia crisis. Durante los años de recuperación, la acción de las rentas mínimas autonómicas ha resultado aún más relevante para hacer frente a los procesos de exclusión laboral derivados de las consecuencias aún visibles de la crisis de empleo de finales de la pasada década. Un hecho que se explica por el mantenimiento de tasas muy bajas de cobertura en la protección al desempleo.

En lo relativo a los hogares de población activa, existe una clara tendencia a subestimar el impacto real de las rentas mínimas en España. A pesar de que no constituya un pilar central de la protección social española, el sistema de rentas mínimas autonómicas no es el sistema marginal que fue durante mucho tiempo, al menos en algunas comunidades autónomas. Y, de hecho, el peso de las rentas mínimas autonómicas es significativo en el contexto de los programas de garantía de ingresos que van más allá de la protección estructural, contributiva o no, que ofrece el sistema de general de protección al desempleo.

El gráfico 5 permite analizar la evolución relativa del gasto en rentas mínimas en conexión con el que se realiza en los programas especiales de la Seguridad Social, en particular la RAI pero también las actuaciones extraordinarias como el PRODI o el PAE. En conjunto, todas estas prestaciones recogen las acciones complementarias al sistema estructural de prestaciones básicas, contributivas o no, de la Seguridad Social.

El gráfico muestra que, en conexión con otros programas para población desempleada de larga duración, en particular el PRODI, establecido en 2009, el desarrollo de la acción protectora especial que supone la RAI llevó a una posición residual a las rentas mínimas autonómicas en 2010. En dicho año, apenas representaban un 27,3% del gasto total en las acciones complementarias contempladas en el gráfico 5.

Gráfico 5. Evolución de la participación del gasto en Rentas Mínimas en el gasto total en prestaciones. RAI/PRODI/PAE y similares y Rentas Mínimas (En %)



Fuente: Estimación propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para las prestaciones por desempleo RAI/PRODI/PAE y del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para las rentas mínimas.

La rápida desaparición del PRODI en 2011, uno de los símbolos más evidentes de la imposición de las políticas de austeridad, marca sin embargo una línea de progresiva recuperación del peso del gasto en rentas mínimas. En el periodo 2013-2015, este gasto llega a representar entre un 45,9 y un 46,4% del gasto total en el conjunto de prestaciones autonómicas y estatales consideradas (rentas mínimas, RAI, PRODI o PAE).

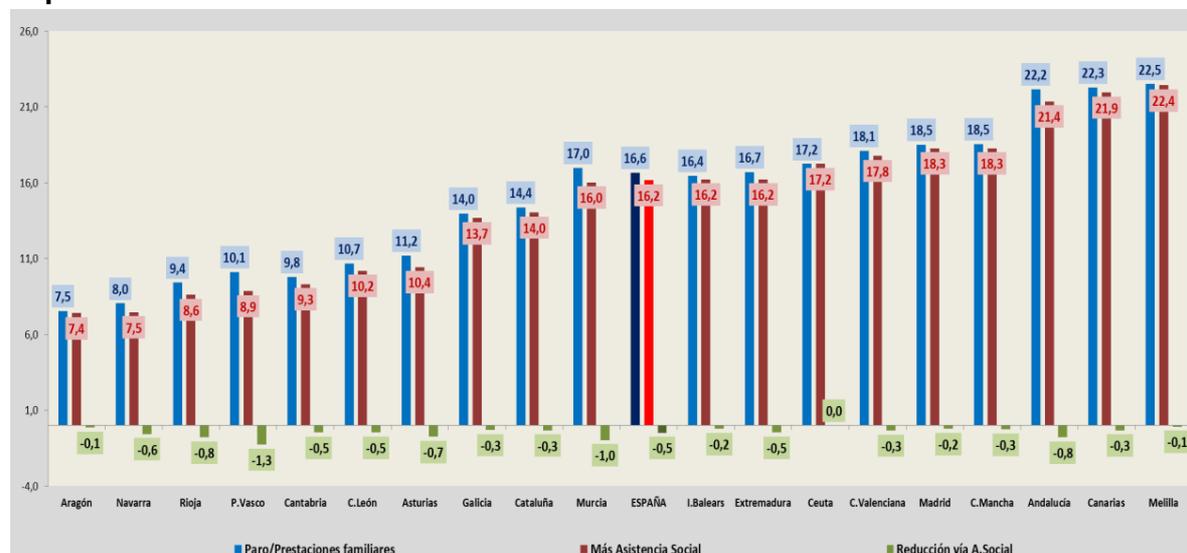
Lo más llamativo, sin embargo, es que la línea ascendente del gasto relativo en rentas mínimas se mantiene en 2016, haciéndose mayoritario este gasto con un 54%. Esto se debe a que, mientras se mantiene la caída del gasto en desempleo por parte del Estado durante la recuperación, la línea de gasto en los programas rentas mínimas autonómicas se mantiene claramente al alza.

La extendida visión de que las rentas mínimas autonómicas habrían fracasado en su estrategia de prevención de la pobreza es otra de las ideas dominantes respecto a estas prestaciones que resulta matizable. En realidad, en muchas comunidades autónomas, el sistema de rentas mínimas autonómicas ha resultado decisivo para prevenir la pobreza y reducir el impacto de la desigualdad. En este sentido, y en comparación con los niveles observados antes de las transferencias de asistencia social⁵, con un peso central dentro de ellas de las rentas mínimas, los gráficos 6 a 8 muestran que las políticas de rentas mínimas autonómicas sí resultan en ocasiones significativas en la lucha contra la pobreza.

De partida, el gráfico 6 muestra que el impacto que tiene el acceso a las transferencias de asistencia social sobre las tasas de riesgo de pobreza resulta limitado. Los datos muestran que, en las comunidades autónomas con mayor gasto relativo en rentas mínimas, únicamente en el caso de Euskadi se observa una reducción del riesgo de pobreza superior al punto después de estas transferencias (-1,3 puntos porcentuales, pasando la tasa de riesgo de 10,1% con ingresos por actividad económica, pensiones y prestaciones familiares o por desempleo a 8,9% tras las transferencias de asistencia social).

⁵ El análisis que se realiza a continuación se basa en la información de la ECV relativa a las prestaciones de asistencia social. Se trata de una información que agrupa distintas fuentes de ingresos aunque la componente dominante, en especial en la parte más desfavorecida de la población, es la relativa a las rentas mínimas. Aunque sujeta a fuertes variaciones y a cierta infraestimación, los datos disponibles permiten una aproximación al impacto territorial de las rentas mínimas, en especial cuando se aborda (como ocurre en este trabajo) para un periodo superior al año.

Gráfico 6. % de personas por debajo del umbral de pobreza con ingresos por actividad económica, pensiones, paro, prestaciones familiares y asistencia social según CCA. Impacto de la reducción vía asistencia social. 2015-2017



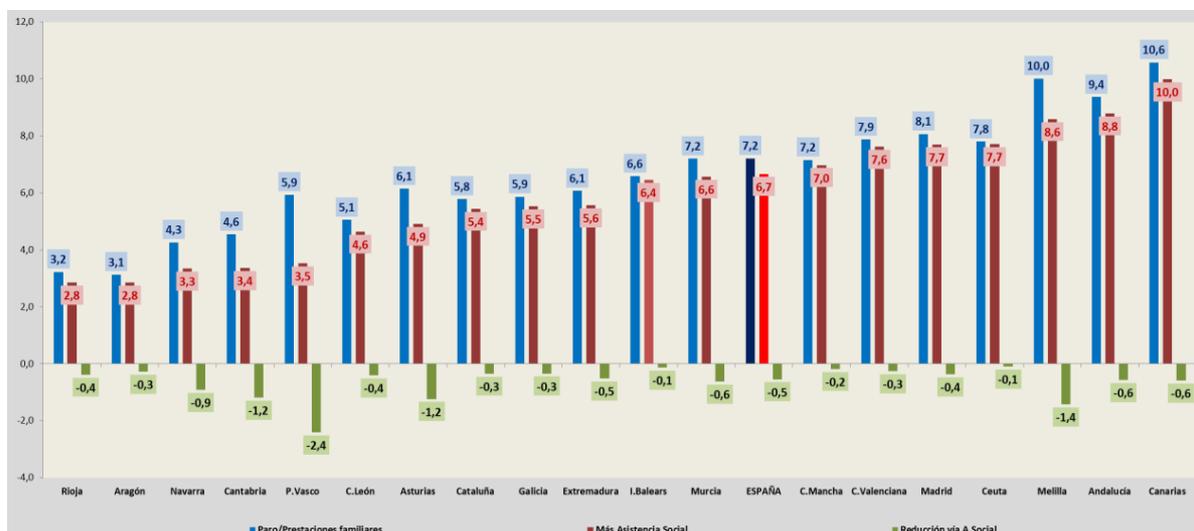
Fuente: Estimación propia a partir la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

En Asturias, Navarra y Cantabria, así como en La Rioja y Castilla-León, la reducción se sitúa apenas entre -0,5 y -0,8 puntos porcentuales. Se trata de un nivel de caída del riesgo de pobreza que resulta similar al que se observa en algunas zonas con menor impacto relativo de las rentas mínimas, como Extremadura y Andalucía (-0,5 y -0,8 puntos porcentuales); o incluso inferior, tal y como se observa en Murcia (-1 punto). La reducción de la tasa de pobreza no se aleja en exceso, en la mayor parte de estas comunidades autónomas, de los -0,5 puntos porcentuales que caracterizan a la media española.

En el resto de comunidades autónomas, la reducción de la tasa de riesgo de pobreza atribuible a las transferencias de asistencia social es igual o inferior a -0,3 puntos porcentuales. Así ocurre en Galicia, Madrid, Cataluña, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha. En alguna de las zonas con mayor impacto teórico de las rentas mínimas, la tasa apenas se reduce en -0,1 puntos porcentuales en Aragón.

El gráfico 7 muestra, sin embargo, que el impacto de las transferencias de asistencia social es muy superior cuando se analiza la reducción de la pobreza en términos de los índices FGT-2, teniendo así en cuenta de forma combinada no sólo la reducción en la incidencia de la pobreza sino también, lo que es muy relevante en el análisis del impacto de las rentas mínimas autonómicas, la reducción acumulada en la distancia al umbral de pobreza.

Gráfico 7. FGT-2: % de distancia acumulada al umbral de pobreza (equivalente a ingresos 0) con ingresos por actividad económica, pensiones, paro, prestaciones familiares y asistencia social según CCA. Impacto de la reducción vía asistencia social. 2015-2017



Fuente: Estimación propia a partir la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

En estos términos FGT-2 de pobreza, los datos que aporta el gráfico reflejan mucho más claramente la importancia de las transferencias de asistencia social en la reducción de la pobreza en las comunidades autónomas españolas que las aplican.

El impacto más destacado vuelve a observarse en Euskadi. En este caso, la reducción es de 2,4 puntos porcentuales, cayendo el valor del índice FGT-2 de 5,9% a 3,5% después de transferencias de asistencia social. Esta reducción hace pasar a este territorio de posiciones intermedias, en los niveles de riesgo, antes de las transferencias de Asistencia Social a uno de los niveles de pobreza FGT-2 más bajos tras esas transferencias. De esta forma, tras la aplicación de las rentas mínimas y de otras acciones menores de asistencia social, el índice FGT-2 de Euskadi se sitúa cerca de los de Navarra y Cantabria (3,3 y 3,4%) y no se aleja en exceso del mínimo de 2,8% de Aragón y La Rioja. Antes de esas transferencias, el valor del índice FGT-2 del País Vasco se situaba entre 2,7 y 2,8 puntos porcentuales por encima de La Rioja y Aragón, 1,6 por encima del FGT-2 de Navarra y 1,3 por encima del correspondiente a Cantabria.

Aunque inferior, la reducción se sitúa entre -0,9 y -1,2 puntos porcentuales en el índice FGT-2 de Navarra, Cantabria y Asturias. En Navarra, el índice se reduce de 4,3 a 3,3%, con una caída de 4,6 a 3,4% en Cantabria y de 6,1 a 4,9% en Asturias.

En Cantabria y Navarra, la disminución observada permite limitar las diferencias en el indicador respecto a Aragón y La Rioja de entre 1,2 y 1,5 puntos, antes de transferencias de asistencia social, a 0,5-0,6 después de ellas.

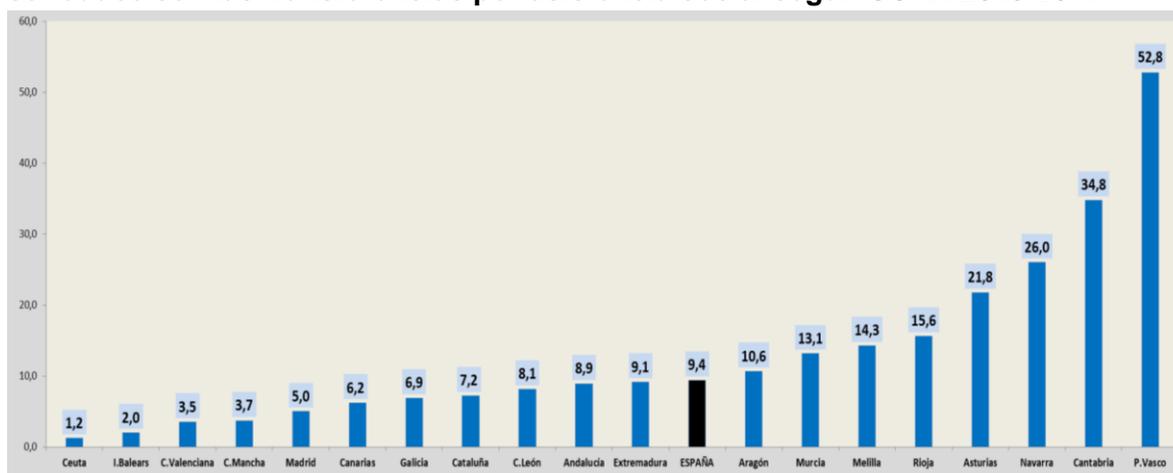
El caso de Asturias tiene mucho en común con el de Euskadi. Partiendo de niveles cercanos a la media española antes de las transferencias de asistencia social, tras las mencionadas

transferencias, con un FGT-2 de 4,9% la citada comunidad autónoma se sitúa en una posición más favorable que Cataluña, Extremadura o Illes Balears, territorios que quedan con un índice entre el 5,4 y 5,6% aunque partiendo de niveles cercanos o inferiores a los de Asturias antes de las transferencias. El índice FGT-2 de Asturias tras transferencias de asistencia social se acerca, por otra parte, al 4,6% de Castilla-León, región que se situaba un punto porcentual por debajo de Asturias antes de esas transferencias (5,1 frente a 6,1%).

En la mayor parte del resto de comunidades autónomas, la reducción del índice FGT-2 atribuible a las prestaciones de asistencia social se sitúa entre -0,3 y -0,6 puntos, en niveles cercanos al -0,5 medio del conjunto español. Con niveles de apenas -0,1/-0,2 puntos porcentuales quedan únicamente Illes Balears y Castilla-La Mancha, los dos territorios en los que menor relevancia tenía el periodo 2015-2017 la aplicación de la políticas de asistencia social.

Al considerar, en el gráfico 8, la distancia real al umbral de pobreza que se reduce vía transferencias de asistencia social, se observa que resulta muy destacada en el País Vasco. Después de ingresos por actividad económica y transferencias estatales, la distancia al umbral de pobreza en los grupos de riesgo se reduce en 52,8%. Le sigue Cantabria, con un 34,8%, y Navarra y Asturias, con cifras del 26% y 21,8%. Muy por debajo, se supera la media española del 9,4% en La Rioja (15,6%), Murcia (13,1%) y Aragón (10,6%). En el resto de comunidades autónomas, la proporción se sitúa entre el 6,2 y el 9,1% en Canarias, Galicia, Castilla-León, Cataluña, Andalucía y Extremadura. La reducción es apenas del 5% en Madrid y cae por debajo del 4% en Illes Balears, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

Gráfico 8. % de distancia al umbral de pobreza, con ingresos por actividades económica, pensiones y transferencias por desempleo y prestaciones familiares, que se reduce con las transferencias por asistencia social según CCAA 2015-2017



Fuente: Estimación propia a partir la Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

La tabla 1 permite profundizar en el análisis del esfuerzo diferencial que realizan, en la lucha contra la pobreza, las cuatro comunidades autónomas con mayor impacto real de las transferencias por asistencia social (Euskadi, Asturias, Navarra y Cantabria).

Tabla 1. Impacto comparado de las transferencias por desempleo/prestaciones familiares y asistencia social. Índices FGT de pobreza asociados

C.Autónoma	índice FGT-2: % de distancia acumulada al 60% (equivalente a ingresos 0) respecto al umbral de pobreza con ingresos por:				pobreza tras ingresos por actividad económica y pensiones que se reduce con las transferencia por:			% de reducción de la distancia asociada a las transferencias por A.Social
	Ingresos propios	Más pensiones	Más Desempleo/ prestaciones familiares	Más A.Social	Desempleo/ prestaciones familiares	A.Social	TOTAL	
País Vasco	24,6	7,4	5,9	3,5	20,7	41,8	62,6	66,8
Cantabria	25,0	6,9	4,6	3,4	32,0	23,7	55,7	42,5
La Rioja	22,4	5,8	3,2	2,8	42,4	9,0	51,4	17,5
Extremadura	33,4	11,3	6,1	5,6	45,6	5,0	50,6	9,8
Andalucía	36,6	15,4	9,4	8,8	37,4	5,6	43,0	12,9
Navarra	20,1	5,5	4,3	3,3	22,4	20,2	42,5	47,5
Castilla-León	27,9	7,6	5,1	4,6	32,6	5,5	38,1	14,4
Murcia	27,6	10,0	7,2	6,6	26,8	9,6	36,4	26,4
Aragón	21,6	4,6	3,1	2,8	28,4	7,6	36,0	21,1
Ceuta	22,4	12,2	7,8	7,7	35,0	0,8	35,8	2,2
ESPAÑA	28,4	10,3	7,2	6,7	28,7	6,7	35,5	18,9
Asturias	30,5	7,7	6,1	4,9	17,5	18,0	35,4	50,7
Melilla	23,8	12,9	10,0	8,6	24,1	10,8	34,9	31,0
C-Mancha	29,7	10,4	7,2	7,0	30,4	2,5	33,0	7,7
Galicia	30,0	8,0	5,9	5,5	26,1	5,1	31,1	16,3
Canarias	31,6	14,9	10,6	10,0	26,6	4,5	31,1	14,6
Cataluña	23,2	7,8	5,8	5,4	25,3	5,4	30,7	17,6
C.Valenciana	31,7	11,0	7,9	7,6	26,6	2,5	29,2	8,7
Madrid	24,2	10,1	8,1	7,7	19,4	4,0	23,4	17,1
Illes Balears	18,8	8,5	6,6	6,4	20,5	1,6	22,1	7,1

Fuente: Estimación propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

El objetivo principal de la tabla señalada es comparar, respecto a la situación con ingresos por actividad económica y pensiones, el impacto correspondiente a las transferencias de asistencia social y el que puede atribuirse a las prestaciones familiares y por desempleo en las distintas comunidades autónomas, en particular en las cuatro con mayor impacto de las rentas mínimas.

El primer aspecto a destacar es que, en general, se trata de territorios con menos impacto de la pobreza, medida en términos del índice FGT-2, antes de las transferencias de asistencia social. Frente a la media española del 10,3% en el FGT-2 tras ingresos por actividad económica y pensiones, el índice es del 5,5% en Navarra y del 6,9 al 7,7% en Euskadi, Cantabria y Asturias. Lo mismo ocurre en general al considerar el FGT-2 con ingresos por actividad económica, con un 20,1% en Navarra y entre 24,6 y 25% en Cantabria y el País Vasco, por debajo del 28,4% medio español. Sólo Asturias supera en este caso la media española, con un 30,5%.

Sin embargo, la posición señalada, con índices inferiores a la media española, no es de aplicación exclusiva a las cuatro comunidades autónomas señaladas. Así, en el periodo 2015-2017, se observan índices FGT-2 cercanos a los de Navarra en Aragón y La Rioja

(21,6 y 22,4% por 20,1% en Navarra con ingresos por actividad económica; 4,6 y 5,8% por 5,5% tras las transferencias por pensiones). En el caso de Cantabria y Euskadi, el índice FGT-2 con ingresos por actividad económica, situado entre el 24,6 y el 25%, no sólo es inferior en La Rioja y Aragón sino también en Illes Balears (18,8%), Madrid (24,2%) y Cataluña (23,2%). El 30,5% de Asturias supera además las cifras entre el 27 y 28% de Castilla-León y Murcia e incluso el 29,7% de Castilla-La Mancha o el 30% de Galicia.

Es verdad que, en lo relativo a las cuatro comunidades consideradas, se trata de zonas envejecidas que mejoran claramente su situación al considerar las transferencias por pensiones. Tras estas transferencias por pensiones, el índice FGT-2 de Euskadi y Asturias, entre el 7,4 y el 7,7%, además de superar claramente los niveles de La Rioja y Aragón, sigue siendo sin embargo cercano al 7,8-8% de Galicia o Cataluña y no se aleja en exceso del 8,5% de Illes Balears.

La percepción de que no se trata en absoluto de territorios diferencialmente favorecidos es aún más nítida al considerar el riesgo de pobreza tras las prestaciones por desempleo y por ayudas familiares. El 4,3% de Navarra y el 4,6% de Cantabria superan el 3,1-3,2% de La Rioja y Aragón. El 5,9% de Euskadi y el 6,1% de Asturias son superiores, por su parte, al 5,1% de Castilla-León y a las cifras de 5,8-5,9% de Cataluña y Galicia. Se sitúan en niveles similares a los de Extremadura (6,1%) y no quedan muy por debajo del 6,6% de Illes Balears. Difícilmente puede sostenerse, al considerar estas cifras, que la acción diferencial en rentas mínimas pueda interpretarse en términos de posición privilegiada de las comunidades autónomas que las han impulsado, en especial en lo relativo a las comunidades de régimen común como Asturias o Cantabria pero también en lo relativo a Euskadi o Navarra. Aunque no forman parte de los territorios con mayor riesgo de pobreza en España, otras muchas comunidades autónomas se sitúan en posiciones similares o más favorecidas antes de las transferencias de asistencia social.

Un segundo aspecto a considerar es el peso reducido que tienen las prestaciones familiares y por desempleo en los hogares pobres de la mayor parte de las comunidades autónomas que han impulsado el sistema de rentas mínimas, en contraste con lo que ocurre en otras zonas de España. En los hogares que se mantienen en riesgo de pobreza tras las transferencias estatales, el porcentaje de distancia al umbral, tras ingresos por actividad económica y pensiones, que reducen las prestaciones por desempleo y ayudas familiares es apenas del 17,5% en Asturias y entre el 20,7 y el 22,4% en Euskadi y Navarra. Llega en cambio al 30,4% en Castilla-La Mancha, al 37,4% en Andalucía y al 45,6% en Extremadura. En posiciones cercanas, las transferencias estatales también cubren un 28,4% de la distancia en Aragón, un 32,6% en Castilla-León y un 42,4% en La Rioja. Sólo Cantabria, con un 32%, se acerca a este grupo de comunidades cuya población en riesgo se ve comparativamente más favorecida por la política de prestaciones de la Administración General del Estado.

En la posición opuesta, sólo Madrid e Illes Balears quedan por debajo de Asturias, Euskadi y Navarra en la capacidad de reducción de la distancia al umbral de pobreza que es atribuible a las prestaciones familiares y por desempleo (19,4 y 20,5%).

Lejos de acentuar las diferencias sociales, las políticas de rentas mínimas compensan por tanto la desprotección comparada del Estado a la población en riesgo de los territorios que más las han desarrollado. Tras las transferencias estatales por desempleo y prestaciones familiares y las asociadas a la asistencia social, el País Vasco es la comunidad autónoma que más reduce, en el periodo 2015-2017, la distancia al umbral de pobreza, con un 62,6%, algo por encima del 55,7% de Cantabria. La capacidad de protección a la población en riesgo de pobreza no es sin embargo muy superior a la de regiones como La Rioja o Extremadura (51,4% y 50,6%) que se benefician mucho más intensamente del sistema de protección estatal. Euskadi sólo supera, además, el 43% de Andalucía gracias al sistema de rentas mínimas.

En la misma línea, la acción en asistencia social sólo permite a Navarra acercarse a Andalucía, con un 42,5% de reducción de la distancia al umbral de pobreza. Por su parte, incluso tras aplicación de las rentas mínimas y otras prestaciones de asistencia social, el 35,4% de Asturias queda por debajo del 38,1% de Castilla-León, el 36,4% de Murcia y el 36% de Aragón. Resulta incluso muy similar al 33% de Castilla-La Mancha y al 31,1% de Galicia y Canarias. Ni siquiera se aleja en exceso del 30,7% de Cataluña y del 29,2% de la Comunidad Valenciana. Sólo quedan claramente por debajo de Asturias la Comunidad de Madrid e Illes Balears (23,4% y 22,1%).

Por tanto, en las comunidades autónomas que más han apostado por ellas, las rentas mínimas en España no han acentuado la desigualdad en la protección a la población en riesgo de pobreza. Al contrario, han servido sobre todo para compensar la desigualdad en el acceso a la protección que se deriva de la acción desigual del sistema estatal de Seguridad Social.

En términos de profundización en la desigualdad, la única diferencia verdaderamente relevante que podría achacarse a la fragmentación atribuible a las rentas mínimas es la acentuación de las diferencias en la protección a la población en riesgo de pobreza que se observa en las comunidades autónomas insuficientemente protegidas por el sistema de Seguridad Social. Así, por ejemplo, mientras el País Vasco se sitúa 0,1 puntos de FGT-2 por encima de Cataluña tras prestaciones familiares y por desempleo, 0,7 por debajo de Baleares o 2,2 por debajo de Madrid, tras la aplicación de la política de rentas mínimas, Euskadi queda 1,9 puntos por debajo de Cataluña, 2,9 de Illes Balears y 4,3 de Madrid.

Cataluña, Illes Balears y Madrid pagan caro la menor protección que se asocia tanto a la política estatal de paro y prestaciones familiares como a su posición comparativamente desfavorecida en términos de impacto de las prestaciones de asistencia social. Pero difícilmente podría acusarse de la posición comparativamente difícil de estos territorios a la decisión de impulsar las políticas compensadoras de rentas mínimas en comunidades autónomas como Asturias, Navarra o Euskadi.

Las diferencias observadas entre las comunidades autónomas señaladas se acentúa al considerar el efecto de las transferencias por desempleo, ayudas familiares y asistencia social en los grupos en mayor riesgo de pobreza tras ingresos por actividad económica y pensiones, los que se sitúan un 30% por debajo del umbral de bienestar, en una situación por tanto de riesgo de pobreza grave o incluso muy grave.

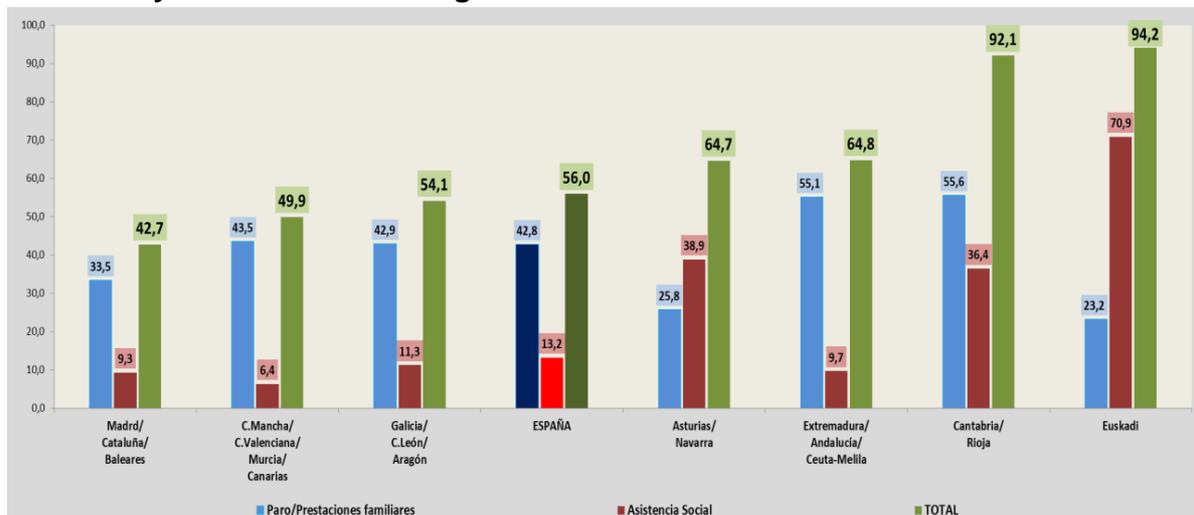
Tal y como muestra el gráfico 9, en las zonas con población en riesgo más desprotegida por el sistema general español y en los hogares que aún se mantienen en situación de riesgo tras los ingresos por actividad económica y pensiones, la distancia al umbral de pobreza grave se reduce por término medio en un 42,7% en Madrid, Cataluña y Baleares. Esta cifra contrasta con la de Euskadi, con una reducción de la distancia del 94,2%, a pesar de un nivel de protección inferior a la media de esas comunidades autónomas por prestaciones estatales (23,2% de reducción de la distancia por desempleo y prestaciones familiares por 33,5% en Madrid, Cataluña y Baleares).

Aunque no llega al nivel de Euskadi, la reducción de la distancia al umbral de pobreza grave es del 64,7% en Asturias y Navarra, también en este caso a pesar de una comparativamente muy baja protección por desempleo y ayudas familiares. Este nivel resulta sin embargo similar al de Extremadura o Andalucía (64,8%), comunidades favorecidas en conjunto por el sistema de protección estatal.

La reducción de la distancia al umbral en Navarra o Asturias supera en cambio el de otras zonas más favorecidas por la acción estatal, tanto en el norte como el sur español que consiguen reducir más intensamente la pobreza grave que las regiones teóricamente más ricas del país. Así ocurre en el caso de Galicia, Castilla-León, Aragón, en el norte, y en el de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia y Canarias que, con una reducción de la distancia al umbral de pobreza grave del 49,9 y del 54,1%, superan el 42,7% de Illes Balears, Cataluña y Madrid.

Mención aparte merecen las regiones de La Rioja y Cantabria que combinan una protección comparativamente alta tanto en la dimensión estatal como en la asistencia social autonómica para alcanzar los niveles de protección más elevados, con un 92,1% de reducción de la distancia al umbral de pobreza grave después de transferencias estatales y autonómicas. Este nivel de reducción sólo queda por debajo del 94,2% de Euskadi.

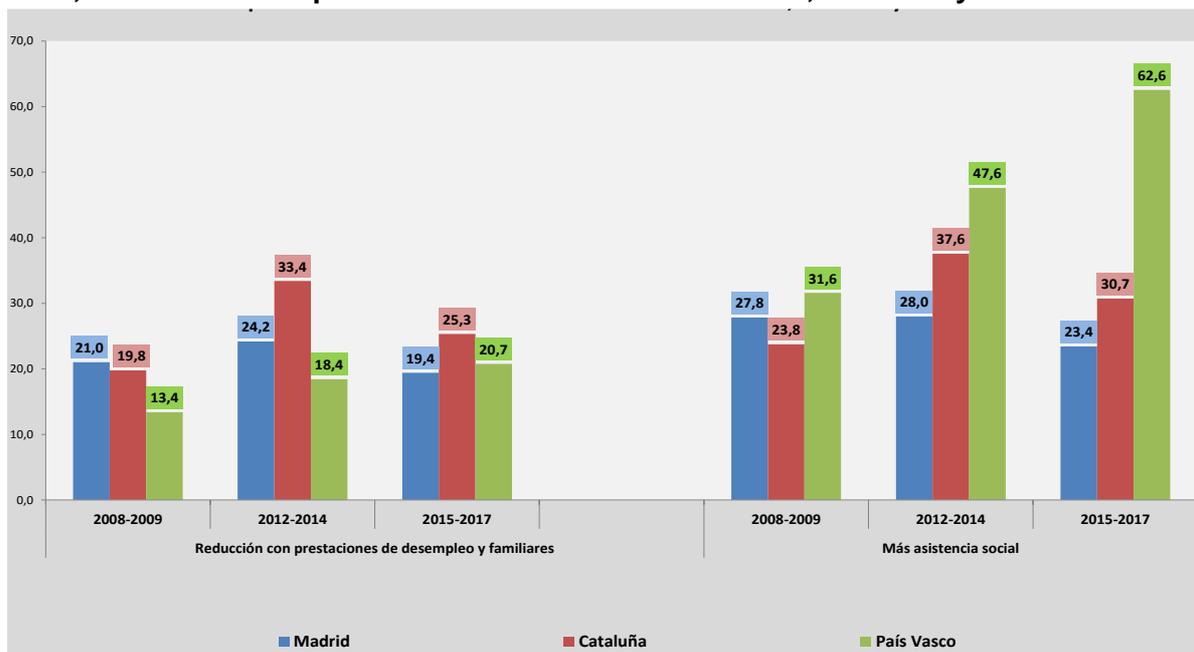
Gráfico 9. % de distancia al umbral de pobreza muy grave tras ingresos por actividad económica y pensiones que se reduce con las transferencias por paro/prestaciones familiares y asistencia social según CCAA. 2015-2017



Fuente: Estimación propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

El gráfico 10 muestra, finalmente, el impacto comparado en la reducción de la distancia al umbral general de pobreza, en hogares en riesgo tras prestaciones estatales, que se vincula a las rentas mínimas en el País Vasco, Madrid y Cataluña, los territorios más representativos en las comunidades autónomas cuya población pobre queda comparativamente menos protegida en España por el sistema general de Seguridad Social.

Gráfico 10. Reducción de la distancia al umbral de pobreza en hogares en riesgo de pobreza tras transferencias del Estado por origen de la reducción. 2008-2009, 2012-2014, 2015-2017. Comparación entre las CCAA de Madrid, Cataluña y País Vasco



Fuente: Estimación propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

El gráfico muestra la creciente distancia que, en capacidad de reducción de la distancia analizada y respecto a la situación en Madrid y Cataluña, se vincula a la renta mínima vasca en los distintos periodos analizados, posteriores a la crisis de 2008, a pesar de situaciones muy cercanas de protección en términos de las prestaciones familiares y por desempleo. En el periodo 2015-2017, la diferencia en la reducción de la distancia al umbral de pobreza llega a ser de 31,9 puntos a favor del País Vasco en comparación con Cataluña y de 39,2 puntos en relación con Madrid.

Los datos presentados ofrecen evidencias suficientes para obviar la tentación de limitar el debate sobre el papel de las rentas mínimas en España a cuestiones ligadas a la desigualdad territorial o a la falta de equidad de la acción autonómica. Permiten sostener, más bien, la conclusión de que las rentas mínimas han tenido un impacto diferencial en la protección a la población ahí donde se han implantado. En determinadas comunidades autónomas, en el País Vasco de forma específica pero también en Asturias y en Navarra, la protección ofrecida por el sistema autonómico a los grupos más pobres ha llegado incluso a resultar más intensa que la que corresponde al conjunto del sistema de protección por desempleo, contributivo y no contributivo, y por prestaciones familiares. La situación se acerca igualmente a la descrita en Cantabria.

Teniendo en cuenta lo señalado, podría afirmarse que la heterogeneidad territorial asociada a las rentas mínimas autonómicas no es el problema central de la política de garantía de ingresos mínimos en España. Este problema central sigue situándose en la insuficiencia de la acción protectora del Estado y en las desigualdades de atención, tanto social como territorial, que se asocian a ella. En todo caso, las diferencias existentes en el desarrollo de las rentas mínimas tienden más bien a poner de manifiesto las negativas consecuencias asociadas a la inacción -o a una insuficiente intervención- en esta materia que pueden observarse en las comunidades autónomas cuya población en riesgo de pobreza queda comparativamente más desprotegida por el sistema general de protección de la Administración General del Estado (Madrid, Cataluña e Illes Balears).

4. Elementos para una reforma del sistema de rentas mínimas

En la discusión actual en España sobre el sistema de garantía de ingresos, las rentas mínimas han dejado de situarse entre los principales aspectos considerados.

Sin embargo, los datos presentados hasta ahora revelan que, en un contexto de protección insuficiente por parte de las prestaciones generales de la Seguridad Social, el desarrollo del sistema autonómico de rentas mínimas resulta imprescindible en una estrategia efectiva de prevención y superación de la pobreza. De ahí que el sentido y concreción de las líneas de configuración de estas prestaciones constituya una de las cuestiones centrales a considerar a la hora de analizar los mecanismos susceptibles de hacer converger las distintas líneas de actuación en un sistema de garantía de ingresos suficientemente integrado y coherente.

4.1. El papel general de las rentas mínimas

El debate principal sobre las rentas mínimas no puede limitarse a consideraciones de ajuste normativo para conseguir una actuación funcional. Este debate afecta en realidad a la esencia misma de los programas de rentas mínimas, en concreto al papel que les debería corresponder en el sistema general de protección social en España.

No se trata de una cuestión menor. Determinadas propuestas, políticas o sindicales, plantean escenarios que podrían condicionar de manera llamativa la forma de diseñar y gestionar las rentas mínimas autonómicas que se ha conocido hasta ahora. En algunos casos, surge incluso la duda razonable de si existe una voluntad de superación práctica de las rentas mínimas autonómicas, poniendo así en duda la posibilidad de su integración en el modelo estatal de protección social. Desde ese punto de vista, y en lo relativo a la política de garantía de ingresos, a las comunidades autónomas apenas les correspondería en todo caso una acción de gestión similar a la que se desarrolla en lo relativo a las prestaciones no contributivas por invalidez o jubilación. Es, en cierta forma, el modelo implícito en la ILP sindical para una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la Seguridad Social.

Además de la constitucionalidad inherente de las rentas mínimas autonómicas, hay dos razones principales para apostar por el mantenimiento de un sistema de protección de última red como el que representan estas prestaciones. La primera se vincula a los huecos de protección que, de manera casi inevitable, siempre tenderá a dejar el sistema general de Seguridad Social, por ejemplo en el caso de ciertas categorías de población inmigrante extranjera.

La segunda razón tiene que ver con los límites inherentes al sistema de general de garantía de ingresos en un país con grandes diferencias en los niveles de precios. Incluso en el supuesto de que las prestaciones del sistema funcionaran de manera óptima en las regiones más desfavorecidas, o con menor nivel de precios, las cuantías establecidas, que siempre tenderán a ajustarse a los niveles existentes en esas regiones, serán insuficientes para los territorios con precios más elevados. En estas circunstancias, una acción insuficiente en los programas de rentas mínimas impedirá prevenir un impacto extendido de la pobreza en las zonas más ricas y de precios más elevados. Es en parte, de hecho, lo que está ocurriendo en la España actual, con la división existente en los niveles de pobreza de los territorios con rentas mínimas desarrolladas (como País Vasco o Navarra) y aquellos en los que no existe un desarrollo suficiente de estas rentas mínimas (Cataluña, Madrid o Illes Balears).

Por otra parte, y aunque suele habitualmente centrarse en esta cuestión, el análisis de la relación entre el sistema general de prestaciones de la Administración General del Estado y las rentas mínimas autonómicas no sólo tiene un componente de distribución competencial. También es preciso considerar la lógica de las distintas prestaciones susceptibles de configurar el sistema. Y aquí es donde aparece uno de las cuestiones principales para el debate: la distinta naturaleza de la atención que representa el sistema de subsidios asistenciales de la Administración General del Estado y las rentas mínimas autonómicas.

Si bien las prestaciones del sistema general de la Administración General responden internamente a distintas finalidades, un elemento común a la mayor parte de ellas es una

aproximación de componente fundamentalmente individual en la concepción de la protección.

Otro rasgo importante del sistema de prestaciones asistenciales de la Administración central es que no se trata de un sistema de complementación de recursos, garantizando ingresos hasta determinados umbrales de bienestar. Por supuesto, para acceder a las prestaciones de desempleo, las personas en situación de necesidad deben acreditar que carecen de rentas individuales y/o familiares superiores a un determinado umbral (en general un 75% del salario mínimo interprofesional). Si lo hacen, sin embargo, con independencia del nivel final de los recursos del hogar, las personas en cuestión pueden acceder en general a la prestación íntegra⁶.

La aproximación de las rentas mínimas, en cambio, busca garantizar un nivel mínimo de ingresos para el conjunto de los miembros de una determinada unidad familiar, teniendo en cuenta los recursos totales de esa unidad. Además de subsidiaria, la aproximación es complementaria, garantizando ingresos hasta el umbral preestablecido.

Estas modalidades de aproximación diferencial a las necesidades pueden resultar funcionales en un sistema complejo de prestaciones. De hecho, sería conveniente un modelo de protección que se fundamentara en las dos lógicas señaladas pero de forma más estricta y coherente. En la primera, que sería propia de los subsidios o prestaciones generales del Estado, o de un modelo de Renta Básica alternativo, debería buscarse una línea de protección individual ante el riesgo a cubrir, al margen de los recursos de la unidad familiar. El enfoque debería orientarse en este caso a garantizar una cierta forma de protección o apoyo universal, e individual, a toda la población.

En la segunda lógica de intervención, propia de las rentas mínimas, se trataría de garantizar unos recursos mínimos en términos de las unidades familiares realmente existentes, teniendo en cuenta la base de partida que representarían los ingresos por prestaciones del sistema de Seguridad Social y los ingresos por actividad económica de la unidad. Frente a la aproximación individual que caracterizaría al sistema general, en este caso primaría la lógica de cobertura de unos mínimos desde una perspectiva de unidad de convivencia. Las rentas mínimas constituirían además la última red de garantía de unos ingresos mínimos.

Hay razones de efectividad para defender este papel de última red de las rentas mínimas. Al optimizar el gasto realizado en función de la necesidad mínima a cubrir que puedan establecer las administraciones, las rentas mínimas siempre constituirán una vía particularmente adecuada para asegurar la búsqueda de los máximos niveles de protección para un monto determinado de financiación disponible.

⁶ Se trata aquí de una aproximación algo diferente a la utilizada en las prestaciones no contributivas por jubilación e invalidez. En este caso que se introducen distintos niveles de ingresos en función del número de personas con las que convive la persona perceptora y del grado de consanguinidad. Se utiliza además el sistema antiguo de equivalencias Eurostat (1+0,7 por miembro conviviente) para la determinación de ingresos y cuantías.

Sea cual sea la línea de reforma de la protección estatal que se adopte, el papel subsidiario y complementario de las rentas mínimas autonómicas debería por tanto ser reforzado. Su contribución principal sería sin duda contribuir a la superación de la pobreza pero, en una perspectiva más ambiciosa y a largo plazo, también podría tener un papel en el acercamiento a niveles de bienestar suficientes a los grupos social y económicamente más desfavorecidos. En esa dirección, resultaría necesario suprimir las barreras a la posibilidad de mejorar los niveles de ingresos de hogares y familias desde esos programas de rentas mínimas, complementando los ingresos por trabajo y por otras prestaciones, incluidas potencialmente las derivadas de programas específicos de Renta Básica.

En este posible papel, sólo la integración de fiscalidad y protección social podría llegar a hacer innecesario el desarrollo de los programas de rentas mínimas. Es, en cierta forma, lo que se está intentando parcialmente en Navarra, con su política de complementos a través del IRPF, de aplicación en el caso de pensiones no contributivas y de viudedad y con voluntad de extensión a la población trabajadora con bajos salarios. La aplicación de acciones de impuesto negativo podrían, en este sentido, cumplir razonablemente el papel subsidiario y complementario de garantía de unos ingresos mínimos que asumen las rentas mínimas.

4.2. El desarrollo del modelo de rentas mínimas, cuestiones a considerar

El diseño de los programas de renta mínima resulta particularmente complejo. De forma breve, se consideran en este último apartado los principales problemas que deben resolverse en un proceso de actualización del diseño del sistema de rentas mínimas.

4.2.1. La fijación precisa de los derechos a garantizar

Los programas de rentas mínimas deben establecer en la forma más extendida, pero también más ajustada, posible los derechos que se pretende garantizar, en particular el más propiamente asociado a estos programas: el derecho a una prestación efectiva de garantía de ingresos.

En esta aproximación, resulta necesario limitar al máximo las restricciones en el acceso. En particular, es preciso garantizar el acceso efectivo a las prestaciones a las personas necesitadas que hayan iniciado un proceso de vida independiente, así como flexibilizar los tiempos de empadronamiento requeridos. Esto es particularmente necesario en lo relativo a las familias con menores así como a las personas con algún vínculo previo con el territorio y que proceden a retornar.

En este punto, sin embargo, hay algunas cuestiones de relevancia a considerar de forma detallada. Probablemente la más relevante se vincula, para ciertos colectivos de población, a la consideración de los tiempos de residencia en el territorio que se exijan para acceder al derecho. Esta cuestión es particularmente relevante en lo relativo a la población extranjera, no sólo la extracomunitaria sino también la que es ciudadana de otros países de la Unión Europea.

El tratamiento de esta última cuestión tiende a ser muy restrictivo en Europa en al menos dos dimensiones. Por una parte, se observa en lo relativo a la actitud ante la población extracomunitaria, en particular la que carece de permiso de residencia, población esta última que normalmente queda por completo al margen del derecho a los programas asistenciales de garantía de ingresos. Se constata también, por otra parte, en la frecuente introducción de límites a la propia población ciudadana de otros estados de la UE, relacionados por ejemplo con la exigencia de recursos suficientes, o de seguros específicos de salud, que establecen determinados países europeos para hacer efectivo el derecho a la residencia. En los países más cercanos geográficamente a España, Francia es un ejemplo paradigmático en las dos dimensiones restrictivas que se señalan.

Esta cuestión plantea una de las caras ocultas en el acercamiento a los factores de inequidad que afectan a los programas de rentas mínimas en España. Uno de estos factores es el que se relaciona, en periodos de crisis, y por tanto de aumento de la demanda, con la presión diferencial a la que se ven sometidos los sistemas más generosos de rentas mínimas autonómicas, en especial en aquellas comunidades que destacan por una mayor estabilidad económica y menores tasas de desempleo. Algunos de los territorios implicados, en particular el País Vasco, han actuado durante el periodo de crisis como zonas refugio para una parte de la población afectada por la crisis en otros territorios de España, tal y como revelan los procesos migratorios observados entre 2008 y 2018.

Por tanto, en un contexto crecientemente globalizado, es necesario delimitar el tratamiento a dar a la cuestión de la inmigración y considerar los factores de reciprocidad entre sistemas nacionales de protección, tratando de superar la posición muy poco solidaria que se percibe en los regímenes de rentas mínimas existentes en muchos países europeos. En la misma línea, resulta necesario establecer mecanismos efectivos de traslado de la protección en el caso de cambios de residencia en la población necesitada.

En el caso español, por supuesto, sería deseable que los programas de rentas mínimas se extendieran, de forma algo más que nominal, al conjunto del territorio para reducir el sobreesfuerzo presupuestario que, en tiempos de crisis, asumen determinadas comunidades autónomas.

4.2.2. La delimitación de la posible condicionalidad asociada

El tratamiento de la cuestión de los derechos es inseparable del análisis de los aspectos que pueden condicionarlos o limitarlos. Las limitaciones de acceso no sólo se vinculan al cumplimiento de determinados requisitos, en la línea ya señalada en relación con los tiempos de residencia, por ejemplo, sino con el cumplimiento de determinadas obligaciones. En este punto, las dos referencias históricas de aproximación a las obligaciones han sido las que se vinculan a los principios de contraprestación y activación. En su concepción dura como contraprestación, o en la versión más matizada de la activación, estas formulaciones tratan de mantener a la población en edad activa que accede a las prestaciones en una situación efectiva de actividad, fomentando la búsqueda de trabajo y la disposición real para acceder al empleo. Detrás de ello subyace, casi siempre, el temor político a la cronificación y la dependencia.

Entre las obligaciones aquí relevantes aparecen las relativas a la inscripción como demandante de empleo, las acciones requeridas de búsqueda de empleo, el compromiso de actividad, la necesidad de no rechazar un empleo adecuado o la participación en acciones formativas, de promoción o reconversión profesional, en ocasiones incluso la propuesta de realización de trabajos o actividades de colaboración social. Estas obligaciones suelen venir con frecuencia acompañadas, en caso de incumplimiento, de procesos de sanción y/o suspensión y extinción de las prestaciones.

La alternativa a la línea de apoyo a la contraprestación, o a las formas duras de activación, se ha formulado en los últimos años en términos de apuesta por el modelo de renta garantizada. En esta perspectiva, el acceso a una renta mínima no vendría acompañado de obligaciones asociadas, al menos no de aquellas que requerirían comportamientos orientados a la participación activa en el mercado laboral. En esta aproximación, la priorización de la protección económica llevaría a minimizar los controles de recursos, a eliminar la vinculación del acceso a la prestación a actuaciones para la inserción y la inclusión y a garantizar de forma incondicionada cierto nivel de cuantías. A lo sumo podría plantearse, como sugieren los nuevos modelos planteados o establecidos en Aragón o Cataluña, suplementos económicos que sí podrían quedar vinculados a ciertos comportamientos, por ejemplo la participación activa en procesos de inserción.

En la visión de la renta garantizada, resulta discutible que el principio de garantía de cobertura de las necesidades básicas deba verse condicionado por los principios de activación, o incluso de inserción/inclusión. Como se ha señalado, la decisión de participar en estos procesos activos para la inserción social o laboral a lo sumo podría determinar el acceso a cuantías más generosas de protección, susceptibles de permitir, más allá de la cobertura de las necesidades básicas y de la subsistencia, el acceso a niveles mayores de bienestar.

En cualquier caso, se apueste por las rentas activas de inserción o por la renta garantizada, flexibilizar el sistema de suspensiones y extinciones, en particular en lo relativo a sus consecuencias en términos de salida temporal de las prestaciones, resulta necesario. El gran peligro de las políticas de activación es que acaben imponiendo criterios excesivamente restrictivos de cara al acceso a la protección económica, o que se conviertan en formas acentuadas de control que puedan facilitar la discrecionalidad en la gestión de las obligaciones asociadas al disfrute de las prestaciones. El planteamiento señalado pone en riesgo la aplicación los principios de universalidad e igualdad en la protección que, de una u otra forma, pretenden los sistemas de garantía de ingresos⁷.

En este punto, es preciso recordar sin embargo que la dimensión *obligacionista* de la activación tiene un fuerte componente socio-político. La exigencia de participación activa de

⁷ Éste es sin embargo un riesgo que afecta también al modelo de renta garantizada. Para que este modelo pueda resultar efectivo, sería imprescindible que se garantizara una prestación económica de cuantía suficiente para garantizar la subsistencia. En caso contrario, la gestión de los complementos asociados a la realización de determinadas acciones para la inserción podría convertirse en una vía de presión muy similar a la que caracteriza a ciertas modalidades de rentas mínimas basadas en la idea de activación.

las personas con capacidad de trabajo es exigida por una parte dominante del ámbito político y, tal y como revelan las encuestas, de la propia sociedad. Se fundamenta además en los actuales principios constitucionales. En este sentido, el artículo 35.1 de la Constitución establece que *“Todos los españoles tienen el deber de trabajar”*.

En la medida en que estos planteamientos no sean sometidos a revisión, las distintas administraciones públicas pueden verse por tanto enfrentadas a la obligación legal de aplicar el principio de activación y las obligaciones o compromisos a él asociados, en especial en momentos en los que la sociedad, de forma directa o a través de parte de los grupos políticos, introducen elementos de debate sobre cuestiones de justicia comparativa en el acceso a los recursos.

Sin embargo, es necesario que las administraciones públicas actúen dentro de los límites razonables que se derivan no sólo de la consideración del conjunto de factores asociados a la gestión de las prestaciones sino del conjunto de demás principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución y en las demás leyes de aplicación. Es preciso además asumir que la predisposición al trabajo suele ser general y que los procesos de cronificación y dependencia no tienen un componente dominante. Están presentes pero afectan a colectivos minoritarios, en general más por circunstancias asociadas a rasgos grupales que dificultan los procesos de inserción que por actitudes personales.

En personas en edad activa, los principios de activación e inserción deben por tanto aplicarse con cierta precaución. No se trata de negar que la aplicación de principios legales, como los relacionados con el deber de trabajar o la obligación de facilitar datos veraces, puedan dar lugar, en prestaciones sujetas a comprobación de requisitos de acceso, a procesos de control, procedimientos de suspensión o extinción de las prestaciones e, incluso, a medidas sancionadoras. Sin embargo, estas acciones o medidas deben aplicarse de manera prudente y no discrecional, evitando en todo caso que lleguen a anular principios a priori superiores, relacionados con la inserción y el propio derecho a una garantía de ingresos suficientes para la supervivencia.

4.2.3. La delimitación de un sistema de cuantías adecuado

La fijación de unas cuantías suficientes para superar la pobreza continúa siendo un elemento decisivo en el diseño de un programa de rentas mínimas. Esto supone delimitar correctamente las necesidades generales a atender, teniendo en cuenta no sólo el tamaño sino también la composición del hogar o de la unidad de convivencia.

También supone delimitar mecanismos complementarios adecuados para hacer frente a las necesidades especiales existentes en los hogares, una exigencia que requiere prever complementos específicos en función de esas necesidades o, como ha sido habitual en la experiencia de las rentas mínimas autonómicas más avanzadas, introducir modalidades de protección de tipo multiprestacional. Así ha ocurrido con las ayudas de emergencia social, cuando su diseño se ha ajustado a los sistemas de rentas mínimas, o con prestaciones directamente orientadas a cubrir gastos de alquiler de la vivienda, como la prestación complementaria de vivienda (PCV) en Euskadi.

En esta aproximación, las referencias alternativas serían el modelo británico (Universal Credit) o el alemán (Hartz IV), caracterizados por la consideración de un complemento de ayudas a la vivienda que viene directamente asociado a la definición de la cuantía de la prestación general de garantía de ingresos. Esta línea de complemento vinculado a una única prestación sería una vía de aproximación algo diferente al modelo multiprestacional RGI/PCV o RGI/PEV que se ha conocido hasta ahora en Euskadi.

La consideración del coste de la vivienda (alquileres, hipotecas e incluso gastos de energía) es en cualquier caso particularmente relevante en el diseño de un sistema de garantía de ingresos. La razón se asocia al incremento del coste de acceso y mantenimiento en la vivienda, uno de los principales factores que condicionan, y de forma creciente, la efectividad de los programas de rentas mínimas en su capacidad de hacer frente a la pobreza. En los grupos desfavorecidos, la posibilidad de reducir el riesgo de pobreza se ve sustancialmente limitada en el caso de gastos de vivienda elevados.

Se trata de un hecho vinculado en buena medida a la burbuja que afectó hasta finales de la pasada década a hipotecas y alquileres inmobiliarios y que, a pesar de la deflación en el precio de acceso a la vivienda paralelo al avance de la crisis, aún sigue teniendo un impacto social determinante (potencialmente creciente además en la actual fase de recuperación, con un repunte evidente en los precios de los alquileres). Esta dinámica es probablemente uno de los elementos que más intensamente pueden limitar la efectividad de los programas de rentas mínimas.

En gran medida vinculado a la cuestión de la vivienda, una cuestión asociada, relevante de cara a garantizar cuantías suficientes, se vincula a la residencia en el mismo hogar de personas o grupos de personas sin relación de convivencia estable entre ellas.

Consolidar una aproximación efectiva, y que al mismo tiempo sea comparativamente justa respecto al tratamiento de las formas de convivencia estables, constituye un reto a considerar en el proceso de delimitación de cuantías suficientes. De esta forma, es necesario combinar la simplicidad en el tratamiento de la unidad de convivencia con la necesidad de considerar formas atípicas de residencia en común, fundamentadas en la necesidad. Esta aproximación debe combinar tanto la cobertura de las necesidades existentes como la igualdad en las formas de aproximación a situaciones en la práctica equivalentes.

En la fijación del sistema de cuantías, las rentas mínimas deben plantearse también la relación con el sistema de prestaciones de la Administración General del Estado, en particular en términos de delimitación de la vocación última de los programas de garantía. De esta forma, las rentas mínimas pueden ser estrictamente subsidiarias (con una atención preferente a colectivos no cubiertos por el sistema general) y/o complementarias (cubriendo también a los colectivos insuficientemente cubiertos por las prestaciones estatales). En este último caso, sería necesario considerar si esa voluntad de complementariedad es extensa, mejorando todas las situaciones, o se limita a ciertos grupos, en particular a la atención a los hogares con menores o a determinados colectivos de población en situación de exclusión

social. En principio, sería recomendable la apuesta por la mayor extensión posible en la línea de fijación de los colectivos a proteger.

En este punto otro aspecto a considerar es el efecto que, sobre las prestaciones a recibir, podría tener la disposición de un cierto nivel de patrimonio. En general, los programas autonómicos de rentas mínimas han tendido a limitar la protección en presencia de un patrimonio considerado suficiente. Esta aproximación plantea en ocasiones problemas, en especial cuando un patrimonio limitado, y difícilmente ejecutable, se combina con una ausencia significativa de ingresos mensuales.

Hay que señalar finalmente que, en la consecución de cuantías adecuadas, puede resultar relevante establecer modalidades de indexación que procuren mantener el valor de las rentas mínimas, más allá de las decisiones puntuales de los gobiernos. Aunque se trata de un planteamiento positivo, tiene algo de contradictorio y voluntarista, sobre todo cuando se pretende *despolitizar* lo que, en última instancia, no puede ser sino un reflejo directo de la voluntad política, traducido en decisiones presupuestarias. De facto, esa voluntad política puede imponerse en cualquier momento en los Presupuestos sin que ningún precepto jurídico pueda quedar por encima de ella (a menos que tales preceptos queden fijados en la Constitución o los Estatutos de Autonomía).

4.2.4. Un tratamiento correcto de la problemática del acceso al empleo

En la relación entre políticas de activación/inserción y prestaciones de garantía de ingresos, un aspecto central es el relativo a la compatibilidad de la percepción de las rentas mínimas con los ingresos por trabajo. Se trata de una cuestión de especial relevancia en un país que, como España, se caracteriza por el fuerte impacto de la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial y los bajos salarios. En una sociedad con presencia de un sector significativo de bajos salarios, resulta decisivo delimitar un tratamiento correcto de la relación entre empleo y rentas mínimas.

No se trata sin embargo de un problema de nuevo tipo, propio de la actual fase de desarrollo del mercado de trabajo. La existencia de bajos salarios ya era una realidad, tanto a finales de los 80 como de los 90, cuando se consolidó legalmente el sistema de estímulos al empleo en Euskadi. Aunque se planteaba sobre todo como un mecanismo orientado a garantizar el interés por el trabajo, este mecanismo también pretendía dar respuesta a la problemática de los bajos ingresos en algunas categorías de población ocupada. Los trabajadores pobres no son un fenómeno propio de la actual sociedad post-industrial.

Dos aspectos son aquí relevantes. El primero tiene que ver con la mera posibilidad de acceso a las rentas mínimas de hogares o unidades de convivencia con ingresos por trabajo, un objetivo que debería considerarse como intrínseco a un programa correcto y efectivo de garantía de ingresos. Cuando los ingresos por trabajo resulten insuficientes, las políticas de rentas mínimas deben ajustarse para poder complementar también este tipo de ingresos.

El segundo aspecto se vincula al tratamiento de los propios ingresos por trabajo en programas que deben tratar de mantener incentivos a la inserción y al empleo en la

población beneficiaria. En este punto, resulta deseable fomentar los procesos de inserción en la vida activa de la sociedad, ya sea en el ámbito estricto de la vida social o en el marco laboral, lo que exige anteponer los estímulos positivos a los negativos. Contribuir a impulsar el mayor bienestar asociado al trabajo es una alternativa a la introducción de obligaciones laborales o sociales que, de no ser atendidas, pueden traducirse en sanciones.

Por esa razón, el enfoque de la bonificación al empleo debe contemplarse como una aproximación en positivo al problema de la cronificación y la dependencia. Un problema que, en términos más negativos, se pretende abordar desde los principios de activación/contraprestación y sus instrumentos de intervención asociados, relacionados con los procesos de control y sanción.

En la forma introducida en Euskadi, el rasgo esencial de los estímulos al empleo es que permiten, en cualquier circunstancia, que las personas receptoras de rentas mínimas consigan mayores recursos a través del empleo que manteniéndose en la prestación. Es importante destacar, sin embargo, que este tipo de políticas de bonificación al empleo cumplen otra función decisiva: permitir que las diferencias de ingresos entre una situación de no ocupación y de empleo sigan existiendo incluso en el supuesto de establecimiento de cuantías garantizadas para la población no ocupada que alcancen niveles relevantes, equivalentes o incluso superiores al salario mínimo interprofesional. De esta forma, este sistema de estímulo al empleo se plantea también como medida de incentivación alternativa a las propuestas que tratan de desincentivar el acceso a las prestaciones a través de una reducción de las cuantías garantizadas.

Las experiencias históricas muestran que el problema de la cronificación y la dependencia existe y tiene ocasionalmente relevancia, no sólo a través del mantenimiento continuado en las prestaciones sino también a través de los frecuentes o continuos procesos de reincorporación a las prestaciones. La cronificación se asocia a situaciones de riesgo de exclusión del mercado de trabajo, y de otros procesos sociales, que tienen mayor presencia en ciertos grupos de población, en especial en situaciones de alta inestabilidad laboral, con fuerte presencia de la temporalidad o del trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, los datos también muestran que no se trata de un rasgo que defina de manera universal, ni siquiera determinante, a la población beneficiaria de los programas de renta mínima. Por esa razón, el enfoque asociado a mecanismos en positivo, como los estímulos al empleo, puede resultar eficaz.

Una aproximación de este tipo exige, en cualquier caso, la delimitación de estímulos estructurales, no temporales, al empleo. Sólo de esa forma, las personas que acceden al empleo acabarían disponiendo siempre de mayores recursos que en ausencia de trabajo. La política combinada de rentas mínimas y bonificación al empleo no es un objetivo en sí mismo sino una consecuencia de la existencia de bajos salarios que fuerzan a plantear el tratamiento de esta cuestión en el contexto de las rentas mínimas. La solución al problema de los bajos salarios no es, no obstante, una cuestión a resolver en una política de rentas mínimas y entra de lleno en el ámbito de la política económica y laboral general. El problema para la política de rentas mínimas se limita a aspectos muy concretos: cómo garantizar un marco adecuado de incentivos al empleo y proteger, en caso necesario, a la población trabajadora con bajos salarios.

Un importante aspecto a destacar finalmente, en este apartado, es que la existencia de un sistema de bonificación al empleo en comunidades autónomas como el País Vasco no ha introducido problemas significativos en términos de reducción de los salarios medios de la población trabajadora. Es una conclusión relevante para el análisis de la relación entre rentas mínimas y trabajo.

4.2.5. El derecho a la inclusión

Como se adelanta en el apartado anterior, es necesario pensar las rentas mínimas en términos de su relación con las políticas de inclusión, facilitando procesos de inserción social y de acercamiento a la formación y al empleo. En España, y desde una perspectiva de aproximación general a esta cuestión, quizás uno de los principales desarrollos ha sido la formulación de la idea del doble derecho a una garantía de ingresos suficientes y a apoyos personalizados para la inclusión.

Teniendo en cuenta la vigencia de la concepción del doble derecho, es necesario avanzar en la aplicación operativa del principio del derecho a la inclusión social y laboral. Ésta es probablemente una de las principales tareas pendientes en el desarrollo de las políticas de rentas mínimas, o de las políticas asociadas a las mismas.

Aún están pendientes de delimitación, en este sentido, los procedimientos o protocolos a desarrollar para la fase de diagnóstico, las acciones a introducir en los programas de información y orientación laboral o acompañamiento personal y, sobre todo, el propio diseño de los procesos operativos ligados a las actuaciones a desarrollar. Esto incluye no sólo los contenidos formativos a aplicar sino los propios modelos de apoyo al acceso al empleo (prácticas laborales, empleo protegido, experiencias de trabajo garantizado, etc.).

Todos estos elementos determinan el contenido de lo que comúnmente se define como itinerario de inserción o inclusión. Es evidente que, en la delimitación de este itinerario, existen múltiples huecos por cubrir en la formulación de los procesos a implementar desde las administraciones.

La problemática de aplicación de la política de inserción o inclusión se ve intensificada por las dificultades de un proceso de trabajo en el que no existen perfiles profesionales claramente adaptados, con cierto elemento vocacional asociado, y en el que los resultados a alcanzar con los grupos más excluidos se ven condicionados por la competencia con colectivos más formados y experimentados en su acceso al mercado de trabajo. El ajuste de los procesos con la dinámica de un mercado de trabajo abierto e inestable, sujeto a continuos procesos de entrada y salida en el empleo, es otro condicionamiento relevante a tomar en consideración.

Algunas cuestiones sí pueden precisarse claramente, sin embargo. Una esencial radica en la necesidad de diferenciar lo que son las políticas de activación de lo que serían las acciones de inclusión o inserción en sentido estricto. Mientras las primeras pretenden resituar a las personas en el mercado de trabajo, o en cualquier otro proceso de participación deseado, las segundas pretenden ir más allá y facilitar una inclusión o inserción real y

efectiva. Estas dos políticas, de activación e inclusión/inserción, no deben ser confundidas en ningún caso porque de esta confusión puede derivarse, en términos de impulso del principio de activación, acciones muy orientadas a la idea de contraprestación. En particular, el principal aspecto a evitar es que las políticas de inclusión pierdan su dimensión autónoma y se conviertan en elementos dependientes de una estrategia, convertida en dominante, de activación estricta, con un fuerte componente de control del comportamiento ante el mercado de trabajo.

La aplicación del principio del doble derecho, aunque no es necesariamente incompatible con la defensa de determinadas obligaciones asociadas al acceso a las prestaciones, relacionadas con el principio del deber de trabajar, obliga en este sentido a renunciar a ciertas fórmulas de contraprestación. Un ejemplo es el de los llamados trabajos para la comunidad, o los trabajos de utilidad social, que tienen implicación laboral y que, por ello, siempre deben venir acompañadas de un contrato laboral. No pueden plantearse como trabajo gratuito a cambio de una prestación de renta mínima.

Otro aspecto a evitar es la introducción de incentivos negativos paralelos para promover la activación, susceptibles de distorsionar el contenido del sistema de prestaciones. No resulta así deseable la introducción de condiciones más estrictas para el acceso a los programas, la imposición de límites temporales en el acceso a las prestaciones o el recurso, ya considerado, a cuantías de protección bajas para desincentivar el mantenimiento en los sistemas de rentas mínimas.

En la aproximación a las políticas de inclusión, una cuestión clave a considerar se vincula a la delimitación de los procesos diferenciados vinculados con la inclusión, que afectan no sólo, aunque sí principalmente, a las dimensiones social y laboral. En particular, la diversidad de situaciones de la población beneficiaria de los programas de garantía de ingresos (con personas ocupadas con bajos salarios, paradas de corta duración, desempleadas de larga o muy larga duración, personas enfermas o con discapacidad, etc.) obliga a plantear recorridos de inserción e inclusión muy diferentes, algunos planteados en el largo o muy largo plazo. En ellos es probable que sea necesaria la participación de múltiples servicios, más allá incluso de los servicios sociales y los servicios de empleo. Definir correctamente la forma de actuar, por parte de todos estos servicios, es otro de los retos pendientes relevantes en el diseño de los programas de inclusión que suelen asociarse a las rentas mínimas autonómicas.

En cualquier caso, un elemento decisivo en la aproximación al doble derecho es la confianza en la efectividad del propio modelo. Tan peligroso es delimitar expectativas excesivas sobre la capacidad de inserción de los servicios públicos como colocarse en el polo opuesto, con una visión completamente pesimista acerca de las posibilidades de inclusión de los grupos más excluidos.

Al hablar de doble derecho, es importante recordar igualmente que esta propuesta responde en gran medida a un intento de buscar un equilibrio entre los defensores del derecho incondicional a una garantía de ingresos y los planteamientos que reivindican las políticas de inserción o inclusión. Surge de un cierto reconocimiento mutuo de la importancia del

trabajo en las dos direcciones, definiendo las bases de lo que podría ser un nuevo consenso o paradigma en el diseño de las políticas de rentas mínimas.

Esta aproximación es compatible con dos principios relevantes asociados. Se trata, por una parte, de la aceptación de la existencia de ciertas obligaciones generales vinculadas al acceso a la prestación económica, relacionadas con la activación y la inserción. Y por otra, en parte vinculado a lo anterior, de una visión del derecho a la inserción o a la inclusión en el que, a través del principio de compromiso entre las partes, se formula como un derecho que, como otros (el de la educación, por ejemplo), pudiera entenderse en ciertas circunstancias como de uso obligatorio (lo que no limitaría la dimensión de derecho asociada).

Este enfoque no supone necesariamente una vuelta a la exigencia de contraprestación. Así, por ejemplo, en la forma en que quedó definida en la ley vasca contra la Exclusión (Ley 12/1998), la aplicación del doble derecho puede no vincularse a una exigencia contraprestacional o a una obligación de suscripción de un determinado convenio. Pero sí puede quedar asociado, en ciertos casos, al requisito de negociar el contenido del convenio de inserción y al compromiso de cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Es importante precisar, sin embargo, que la perspectiva del doble derecho es diferente de la que propone el establecimiento de dos derechos separados. En esta segunda aproximación no se estaría hablando, en realidad de doble derecho, sino de derechos diferenciados que ni siquiera tendrían que estar interrelacionados.

Cualquiera de los dos enfoques podría ser racional, dependiendo la opción por uno u otro de decisiones políticas y sociales que desbordan el marco de lo estrictamente técnico o científico. Para entender sin embargo el contexto de debate de esta cuestión es necesario no olvidar el origen histórico del mismo, condicionado tanto por la apuesta francesa por la renta mínima de inserción como por la presión original del Estado sobre las iniciativas de rentas mínimas autonómicas y el debate introducido sobre *la caña y el pez*. Este contexto histórico tuvo una importancia decisiva y condicionó el enfoque regulador de las rentas mínimas autonómicas desde sus orígenes.

Tanto si se enfoca en la forma planteada en origen, o como derechos separados, la aproximación al doble derecho está ciertamente pendiente de concretar, desarrollar y perfeccionar pero su consideración resulta un rasgo original del debate español sobre las rentas mínimas, con potencial de aplicación extendida a parte de las prestaciones del sistema general de prestaciones y subsidios de desempleo.

4.2.6. La delimitación de los mecanismos de gestión

La forma de gestión de las rentas mínimas debe ser lo más sencilla posible para las administraciones públicas y, al mismo tiempo, beneficiosa para la población.

Los programas de rentas mínimas deben permitir un acceso rápido al sistema, mediante fórmulas de acceso que simplifiquen los procesos de solicitud y una tramitación rápida de

las demandas formuladas. Es preciso, en particular, conseguir la máxima reducción posible en el periodo de tiempo que transcurre entre la solicitud y la concesión de la prestación. Los tiempos o las formas de resolución automática resultan claves en este punto.

En la misma línea, los procesos de modificación, suspensión o extinción deben plantearse de forma que se minimicen los costes de todo tipo que puedan afectar a la población beneficiaria, en particular en el caso de recuperación de pagos indebidos. Los retrasos en los pagos y la acumulación de periodos de reintegro deben por tanto minimizarse.

Todo ello requiere sin duda una especialización en los procesos de gestión administrativa, claramente diferenciados de los procesos ligados a la inserción, social o laboral. Sólo así será posible abordar correctamente procedimientos en los que resultarán cada vez más importantes los aspectos asociados a la interoperabilidad con bases de datos dependientes de administraciones muy variadas.

La necesaria especialización en la gestión también es aconsejable por la complejidad que supone el control de ingresos y de recursos, entre otros patrimoniales, asociado a la gestión de los programas de rentas mínimas, de forma particular en los periodos de dificultades e incertidumbres económicas en los que tiende a aumentar de forma sustancial la demanda. En la gestión de estas prestaciones, subsidiarias y complementarias, los procesos de revisión tienden a resultar continuados como consecuencias de los frecuentes cambios que se dan en los ingresos y, en menor medida, en las formas de convivencia. Esto diferencia sustancialmente el modelo de gestión de estas prestaciones del que corresponde al modelo SEPE, con una comprobación inicial de rentas y una concesión que sólo se ve sujeta a extinción al completarse el tiempo de concesión o el acceso a un empleo.

En el sistema de rentas mínimas, la efectividad de los procesos de revisión y control exigidos resulta fundamental para garantizar la viabilidad financiera de los programas puesto que una organización que quede al capricho de una mala gestión de los procesos de actualización de las situaciones protegidas podría acabar poniendo en riesgo la estabilidad presupuestaria de estos programas. Por ello, los avances en el diseño de sistemas de organización interna efectivos, que constituyen otra línea evidente de actuación, son más factibles en un contexto de especialización administrativa.

4.2.7. Los servicios encargados de la gestión

La plena aceptación del principio de diferenciación entre gestión administrativa y políticas de inserción o inclusión es probablemente más determinante que la decisión que pueda adoptarse respecto a la ubicación de la gestión de los programas de rentas mínimas, ya sea en los servicios sociales o en los servicios de empleo.

Las decisiones sobre el marco de atención, y del servicio responsable, resultan en cualquier caso inevitables. Siendo cada vez más improbable que los servicios sociales sean el marco más adecuado para la gestión de un programa de renta mínima ambicioso, aunque no por ello por completo descartable, la opción por los servicios de empleo no resuelve los problemas de forma automática. De hecho, es de esperar en ambos modelos de atención el

mismo tipo de reticencia profesional a mezclar la función dominante (trabajo social u orientación laboral) con la gestión de los programas de rentas mínimas.

Es algo que resulta cada vez más evidente en lo relativo a la gestión administrativa de estos programas pero que también puede aparecer al delimitar las actuaciones para la inserción. En este último caso, el conflicto puede aparecer como consecuencia de la complejidad del trabajo con colectivos especialmente desfavorecidos, o con mayores dificultades de inserción, algo que es aún más llamativo en el ámbito laboral que en el estrictamente social.

En el caso de Euskadi, el traspaso de la gestión de la RGI a Lanbide, el servicio vasco de empleo, ha supuesto un destacado avance en dos aspectos. Por una parte, ha permitido la vinculación de las políticas de inclusión a la gestión de las acciones orientadas a la contratación, un aspecto en el que se observan mejoras significativas. Por otra parte, ha contribuido a perfilar una organización administrativa profesionalizada de las prestaciones. Sin embargo, los servicios de empleo siguen mostrando en Euskadi límites a la hora de combinar los procesos de intermediación y acceso al empleo con los de inclusión social de la población beneficiaria de las prestaciones de rentas mínimas. Esto se debe en parte a la presión que ha supuesto el aumento del desempleo para el personal encargado de la gestión, con una demanda de atención en aumento en un contexto de fuertes dificultades para ofrecer salidas formativas y laborales a las personas potencialmente beneficiarias.

Pero también siguen siendo relevantes los problemas de coordinación y delimitación de las formas de trabajo en común que condicionaron la gestión de las rentas mínimas por los servicios sociales en Euskadi. El mero traspaso de la gestión de las rentas mínimas de un servicio a otro no implica de forma automática la superación de esta problemática de coordinación y delimitación de formas de trabajo operativas.

En muchos aspectos, los problemas que se detectaban en el periodo de gestión a través de los servicios sociales se mantienen en la actualidad, lo que incluye una cierta indefinición respecto al liderazgo profesional en la aplicación de las políticas individuales de inclusión de las personas beneficiarias de las rentas mínimas. Así, desde una perspectiva organizativa, siguen abiertas incógnitas respecto al papel a atribuir a organismos como Lanbide en los procesos de inclusión, los procesos de coordinación con los servicios sociales para la inclusión social o los límites existentes en la capacidad de encontrar salidas formativas o laborales para el conjunto de la población necesitada, en competencia con colectivos que, en un contexto de desempleo todavía relevante, tienen mayor nivel de formación y cualificación.

En el seno de los servicios de empleo, una cuestión relevante es la ordenación de la gestión interna de políticas activas para colectivos muy diferenciados: personas sin prestación, con prestaciones o subsidios estatales o con rentas mínimas autonómicas. Se trata de un tema decisivo, en términos de organización de los servicios, que resulta necesario considerar en cualquier posible reformulación del sistema de gestión de las rentas mínimas.

En la relación entre servicios, es necesario apostar por la necesaria colaboración entre los distintos servicios públicos tanto en el diseño de las políticas sectoriales de activación/inserción (áreas de formación, adecuación de los cursos a las necesidades de las

personas, etc.) como en la buena articulación de éstas en los itinerarios de inclusión. Se trata, no obstante, de una cuestión que sigue estando condicionada por la escasa tradición de coordinación y colaboración entre los servicios de empleo y los servicios sociales.

En lo relativo a los servicios sociales, la dinámica de Lanbide plantea en cualquier caso un debate importante: el relativo al papel que puedan y quieran desarrollar los servicios sociales en la lucha contra la pobreza. Respecto a esta cuestión, aunque a veces pueda parecer su pretensión última, es preciso señalar que los servicios sociales difícilmente podrán desentenderse por completo de la atención a personas en riesgo de pobreza puesto que éstas seguirán accediendo a las prestaciones municipales y buscando apoyo social.

En la aproximación a los procesos de integración o coordinación de servicios, es preciso igualmente tener en cuenta que los procesos de inclusión no son estrictamente sociales o de empleo sino que afectan a distintas parcelas de la vida de las personas. Los procesos de coordinación y trabajo en común son necesarios pero van más allá de los servicios sociales y de empleo.

4.2.8. La financiación

Por supuesto, el último y esencial problema al que se enfrentan las rentas mínimas autonómicas, algo que ha sido palpable durante el periodo de crisis, es el relativo a los límites ligados a la financiación. La presión financiera sobre las comunidades autónomas durante la crisis es un hecho bien conocido. Es sin embargo en este contexto, con una demanda de naturaleza casi exponencial durante muchos momentos, en el que han tenido que hacer frente al reto planteado por la necesidad de actuar para hacer frente a las situaciones de desempleo.

La cuestión financiera es decisiva y, de hecho, muchas de las restricciones de acceso observadas en las regulaciones autonómicas se explican en lo fundamental por la dificultad de acompañar unos recursos limitados, en competencia además con los destinados a otros programas, con la cobertura de los huecos de atención dejados por el sistema general de protección. En gran medida, los problemas de falta de consenso, o exclusión normativa, que se plantean respecto a las rentas mínimas se vinculan, en muchas comunidades autónomas, a esta realidad de insuficiente financiación.

En este contexto de muy difícil mantenimiento del sistema de prestaciones, no sólo por la crisis sino porque el aumento del gasto en rentas mínimas se traduce habitualmente en menor disposición de recursos para otros programas autonómicos, es importante destacar finalmente que la funcionalidad principal de las rentas mínimas autonómicas ha sido la garantía de ingresos. A pesar del énfasis en la inserción, las rentas mínimas autonómicas nacieron en España para garantizar unos ingresos mínimos y esa funcionalidad no ha hecho sino incrementarse durante el periodo de crisis, sin que la recuperación haya cambiado por ahora la situación. Como ha podido comprobarse, en plena mejora de la situación económica, el peso de las rentas mínimas tiende a incrementarse en los procesos de garantía de ingresos de última instancia.

Es importante señalar que los descubiertos del sistema general no se resuelven simplemente con una mejora del sistema de protección general, dando paso a una despedida y cierre del sistema de rentas mínimas autonómicas. Si las mejoras planteadas en el sistema general de Seguridad Social son insuficientes, o ni siquiera se llevan a cabo, la ausencia de la última red de protección que representan las rentas mínimas autonómicas no hará sino acentuar el problema de desprotección económica al que se enfrenta todavía una parte significativa de la población en España.

5. Anexo: Aspectos metodológicos

La aproximación que se realiza en este capítulo se basa en el método ajustado de aproximación a la pobreza cuyo contenido se detalla en el artículo disponible en el siguiente enlace:

<https://hungrygrass.org/2017/11/08/el-mito-de-la-igualdad-las-paradojas-de-la-distribucion-de-la-precariedad-y-el-bienestar-en-espana-luis-sanzo/>

Esta aproximación permite una comparación ajustada entre comunidades autónomas que permite superar las diferencias de precio y de coste diferencial de acceso al bienestar que se observan en el territorio. Respecto al método definido en el artículo señalado, se ha optimizado en esta ocasión la aproximación a la escala de equivalencia utilizada, basada en la propia percepción de la población y que se estudia para el conjunto del periodo posterior a 2008. La escala resultante es la siguiente:

1. Escala de equivalencia utilizada

Tipos de hogar	Edad de la persona principal			No
	< 45 años	45-64 años	>65 años	
Persona sola	1,231	1,217	1,000	
Pluripersonal sin				
2 miembros	1,580	1,582	1,387	
3 miembros		1,731	1,598	
4 miembros o		1,908	1,875	
Monoparental con hijos/as				
2 miembros				1,364
3 miembros				1,525
4 miembros o				
Biparental con				
3 miembros	1,768	1,852	1,618	
4 miembros	1,911	2,045	1,821	
5 miembros o	1,913	2,113	1,947	

Fuente: Estimación propia a partir de la ECV 2008-2017

Los indicadores de ajuste del valor de la renta, para tener en cuenta las diferencias territoriales en el coste de acceso al bienestar son los siguientes, para los años 2008-2009, 2012-2014 y 2015-2017 y por comunidades autónomas

2. Indicadores de ajuste del valor de la renta disponible (ajuste al coste de acceso al bienestar)

Comunidad Autónoma	2008	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Galicia	1,104	1,104	0,969	0,969	0,971	1,000	1,009	1,020
Asturias	1,026	1,026	1,000	1,000	1,000	1,000	1,007	0,983
Cantabria	1,021	1,021	0,971	0,971	1,002	1,048	1,114	1,048
País Vasco	0,963	0,963	0,969	0,969	0,969	0,971	0,993	1,002
Navarra	0,923	0,923	1,020	1,020	1,002	0,993	0,976	0,954
La Rioja	1,068	1,068	1,008	1,008	1,008	1,003	1,010	1,002
Aragón	1,068	1,068	1,030	1,030	1,002	1,002	1,056	1,002
Madrid	0,851	0,851	0,857	0,857	0,829	0,829	0,834	0,841
Castilla-León	1,102	1,102	1,048	1,048	1,072	1,072	1,112	1,092
Castilla-La Mancha	1,104	1,104	1,072	1,072	1,104	1,106	1,114	1,106
Extremadura	1,221	1,221	1,212	1,212	1,213	1,210	1,200	1,191
Cataluña	0,843	0,843	0,838	0,838	0,838	0,835	0,835	0,850
C.Valenciana	1,021	1,021	1,047	1,047	1,008	1,002	1,009	1,002
Illes Balears	0,801	0,801	0,969	0,969	0,953	0,969	0,976	0,874
Andalucía	1,104	1,104	1,072	1,072	1,090	1,100	1,112	1,104
Murcia	1,000	1,000	1,072	1,072	1,106	1,106	1,112	1,072
Ceuta	0,856	0,856	1,191	1,191	1,228	1,210	1,125	1,114
Melilla	0,923	0,923	0,738	0,738	0,741	0,742	0,808	0,857
Canarias	1,102	1,102	1,107	1,107	1,107	1,104	1,080	1,072
ESPAÑA	1,000							

Fuente: Estimación propia a partir de la ECV 2008-2017.

La información básica utilizada en el capítulo corresponde a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), con datos de renta correspondientes al periodo 2015-2017, aunque con referencias puntuales complementarias a los periodos 2008-2009 y 2012-2014.

Los principales indicadores utilizados en el capítulo para medir la pobreza son los siguientes:

a) En primer lugar, se utiliza el indicador general de pobreza, centrado en el 60% de la mediana, estimada en términos de la metodología señalada con anterioridad y utilizando como referente central, en lugar de la renta disponible, el nivel medio de bienestar deseado por la población (calculado a través del indicador de mínimo necesario para llegar a fin de mes). Puntualmente se recurre igualmente al 30% de la mediana como indicador de pobreza muy grave. La ventaja de estos indicadores es que ofrecen una estabilidad en el tiempo mucho mayor que los asociados a la mediana de ingresos.

En lo relativo al 60% señalado, el valor base para el periodo 2015-2017 en España es de 640,51 euros mensuales.

b) En segundo lugar, se recurre al indicador FGT-2, un estadístico que combina la medición de la incidencia del riesgo con la de la distancia al umbral. Es equivalente a $H * I$, siendo:

H: Tasa de pobreza utilizada (en general el 60% en este estudio).

I: Índice de Sen, índice que refleja la distancia acumulada por el conjunto de hogares/personas en situación de precariedad respecto a los umbrales de pobreza.

En términos de significado práctico, el indicador FGT-2 mide el impacto porcentual que tendría en la población total las personas en situación de riesgo de pobreza grave en el supuesto de que todo el desfase actualmente existente entre los ingresos reales y el umbral de pobreza (en general el 60%) se estimará en términos de personas equivalentes con ingresos nulos.

De esta forma, el indicador refleja el porcentaje de pobreza acumulada en un territorio, calculado en términos equivalentes al volumen de personas en una situación de completa ausencia de recursos, con un nivel de ingresos igual a 0.

Los indicadores señalados se miden en términos de los ingresos antes y después de transferencias. En lo fundamental, se consideran tres dimensiones en la aproximación a estas transferencias:

a) Ingresos derivados de la actividad económica y pensiones.

Estos ingresos recogen los ingresos procedentes del capital, del trabajo y de cualquier otra actividad económica, además de los procedentes de pensiones. No es posible distinguir en la ECV las pensiones contributivas y no contributivas, razón por la que se consideran íntegramente en este apartado.

b) Ingresos por desempleo y prestaciones familiares.

Estos ingresos incluyen las transferencias complementarias del Estado que se vinculan a las prestaciones familiares y a las prestaciones y subsidios por desempleo, tanto contributivos como no contributivos.

c) Ingresos por Asistencia Social.

Estos ingresos incluyen los ingresos de todo tipo procedentes de la Asistencia Social. La ECV empieza a ofrecer datos relativamente representativos de este tipo de ingresos en los últimos años. Las rentas mínimas y garantizadas resultan decisivas dentro de los mismos.

Para minimizar los problemas de muestra reducida que caracterizan a ciertos territorios en la ECV se realiza una aproximación para periodos superiores al año.

Los resultados obtenidos deben ser considerados en términos de tendencias, dada la todavía insuficiente obtención de información por fuentes de ingresos en la ECV. Esto afecta especialmente a los ingresos por asistencia social, con las rentas mínimas autonómicas dentro de ellas, con frecuentes oscilaciones interanuales que resultan poco comprensibles.

No obstante, la información actual es útil para considerar el distinto impacto territorial de las prestaciones de asistencia social y refleja cierta estabilidad cuando el análisis se realiza en términos plurianuales.