

# El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis

Ana Arriba González de Durana  
*Universidad de Alcalá*



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## 1. Introducción

Este trabajo está destinado a revisar el funcionamiento de los mecanismos españoles de garantía de mínimos en el periodo de crisis que comenzó en 2008. Por garantía de mínimos entendemos aquellas prestaciones que proporcionan un ingreso mínimo condicionado a prueba de necesidad, es decir, a la comprobación de insuficiencia de recursos o protección asistencial. Están destinadas, por lo tanto, a individuos y hogares en situación de pobreza, por lo que son una parte significativa de la política de lucha contra la pobreza. En los sistemas de protección de los modernos Estados de bienestar juegan un papel residual ya que funcionan como último recurso cuando el acceso a otras prestaciones no es posible. Cumplen además un papel crucial en contextos de crisis ya que proporcionan un mínimo protección en situaciones o coyunturas en las que la necesidad está marcada por el cambio rápido y drástico, sin capacidad de previsión, de las circunstancias vitales de buena parte de las poblaciones.

Los esquemas de garantía de mínimos constituyen la última red protectora de los sistemas de protección de los Estados de bienestar. Constituyen la base de los derechos de ciudadanía al reconocer el límite inferior de recursos por debajo del cual se considera que no es posible llevar a cabo una existencia digna (estableciendo umbrales de acceso y cuantías básicas protegidas) y, al mismo tiempo, determinan los límites de esta ciudadanía al señalar a quién y bajo qué condiciones se concede acceso a este mínimo protegido (requisitos de acceso basados en residencia o nacionalidad). La organización de esta protección de mínimos nos informa también de los ejes que legitiman y estructuran la desigualdad social (familias y hogares, relación con el empleo o edad).

La protección de mínimos en España, lejos de ser un sistema de protección integrado o unificado, está formada por una serie de prestaciones ubicadas en distintos sectores de la política social (empleo, pensiones o servicios sociales), con distintas lógicas protectoras (desempleo, jubilación, discapacidad o pobreza). Estos esquemas protectores difieren en sus fuentes de financiación, condiciones de titularidad y umbrales de acceso, cuantías y características de la prestación así como las obligaciones y contraprestaciones asociadas a su percepción (Laparra, 2013). El resultado es un esquema protector en el que se tratan de forma incoherente situaciones de necesidad similares.

Esta debilidad protectora es fruto en buena medida de su propio proceso de construcción y crecimiento a partir de la incorporación progresiva de esquemas protectores diversos que han aumentado su volumen sin ganar en coherencia. Durante buena parte de los ochenta, los subsidios de desempleo y el subsidio agrario (nivel asistencial), junto con la garantía de ingresos de la LISMI protagonizaron el incremento de este tipo de prestaciones, marcadas por el aumento de restricciones de la prestación de desempleo (nivel contributivo). A finales de los años ochenta, en un periodo de universalización ambivalente (Rodríguez Cabrero, 2011), se produjo una expansión del nivel asistencial impulsado por la introducción de las Pensiones no Contributivas (que sustituyen progresivamente las antiguas pensiones de vejez e invalidez) y las Rentas Mínimas de Inserción de las CCAA, que ganaron protagonismo al introducirse nuevas restricciones en la protección contributiva al desempleo (Arriba y Ayala, 2013).

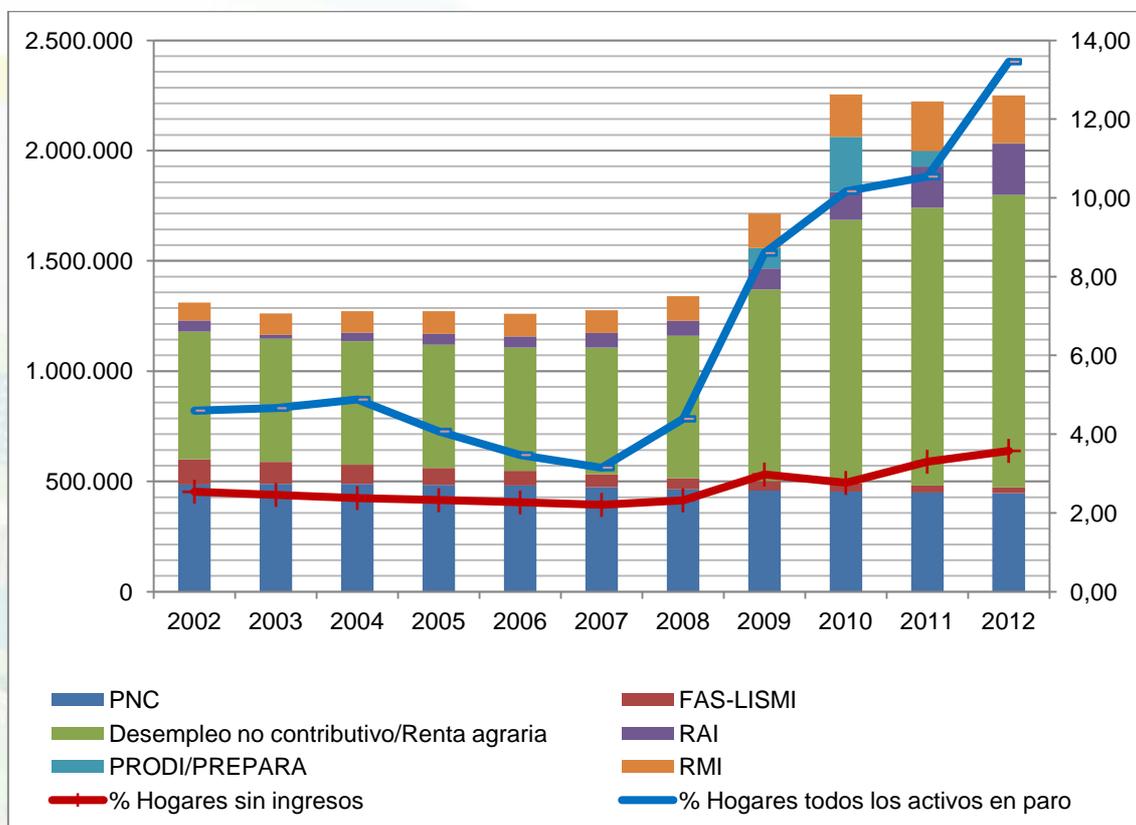
El número total de prestaciones asistenciales comenzó a descender a mediados de la década de los noventa durante el periodo de recuperación económica. La protección asistencial por desempleo aumento su complejidad y segmentación interna (según la edad, las cargas familiares o necesidades específicas). Al mismo tiempo, las RMI autonómicas, tras sus primeros desarrollos, pasan unos años de cierto estancamiento para seguir procesos de transformación desde comienzos del siglo XXI que han aumentado también su heterogeneidad. Desde finales del siglo XX la activación de las prestaciones, que pasan a ser comprendidos como mecanismos subsidiarios al empleo, ha ido extendiéndose tanto a través de nuevas prestaciones (Renta Activa de Inserción o los programas PRODI y PREPARA) como en las transformaciones que han seguido las RMI y los diferentes subsidios de desempleo.

## 2. La dinámica de la garantía de ingresos mínimos durante la crisis

El largo periodo de recesión en el que nos encontramos ha presionado a las garantías de mínimos en direcciones contrapuestas. Desde el comienzo del periodo, el incremento constante del desempleo, de hogares con todos sus activos en paro o de hogares sin ingresos, de hogares en riesgo de pobreza y exclusión social significan una demanda constante y permanente a la que las prestaciones de garantía de mínimos tienen que dar respuesta. Al mismo tiempo las políticas de consolidación fiscal y de austeridad se han trasladado como estrategias de recorte y limitación del gasto.

Estas dos presiones son visibles en la evolución del volumen de prestaciones de garantía de mínimos entre 2008 y 2012 (Gráfico 1). Tras unos años de descenso del volumen de la protección de mínimos, en 2009 las prestaciones de última red ascienden rápidamente como respuesta al aumento de la necesidad (en este caso hogares sin ingresos o con todos los activos en desempleo). A pesar de que los indicadores de desempleo o pobreza no indican una disminución de la demanda, el número de prestaciones de garantía de mínimos se mantiene o incluso disminuye desde 2011 fruto de tanto de las reformas introducidas en los programas asistenciales, como de la inadaptación de estos al desempleo de larga duración (desde 2011 alrededor de la mitad de los desempleados lo son por más de un año).

**Gráfico 1. Evolución del número de prestaciones de garantía de ingresos mínimos y de los porcentajes de hogares sin ingresos y hogares con todos los activos en paro. 2002-2012**



Fuente: Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Encuesta de Población Activa, INE (base Censo 2011)

Esta trayectoria se debe casi en exclusiva a las prestaciones destinadas a población activa, ya que las prestaciones destinadas a población no activa (PNC, LISMI y FAS) disminuyen lentamente durante el periodo. Los subsidios de la LISMI y del FAS no han incorporado nuevos perceptores desde el año 1990, por lo que avanzan hacia su extinción. Por otra parte, la jubilación de cohortes con itinerarios contributivos largos y estables explica la progresiva disminución de las PNC de jubilación e invalidez. Tampoco ha habido en este ámbito transformaciones legislativas, salvo la determinación de las rentas o ingresos computables o imputables en los umbrales de acceso y de los límites de ingresos en las unidades de convivencia de las PNC (Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre).

Como ya se ha señalado, para dar cuenta de la evolución de los diversos subsidios de desempleo y de las rentas mínimas de las CCAA se ha de recurrir tanto al ciclo económico como a los cambios en las legislaciones correspondientes a cada una de ellas. El aumento del desempleo de larga duración que agota los periodos cubiertos por la prestación de desempleo o la incorporación al desempleo de poblaciones con recorridos contributivos inestables e insuficientes ha impulsado el incremento tanto de los subsidios de desempleo en todas sus modalidades como de las prestaciones de renta mínima. También los factores institucionales, cambios legislativos, han incidido en la evolución de estas prestaciones, tanto en su crecimiento inicial (2008-2010) debido a la incorporación de nuevas prestaciones, como en su freno (2011) debido a las restricciones en la intensidad y los requisitos de las prestaciones.

El incremento del desempleo de 2008 a 2010 significó un fuerte crecimiento del número de prestaciones de desempleo tanto de contributivas como no contributivas. A partir de 2011, el número de prestaciones contributivas comienza a descender al tiempo que continúan aumentando las prestaciones no contributivas. Así, la tasa de cobertura crece en los dos primeros años del periodo (del 73,6% en 2008 a 78,4% en 2010) para descender a partir de 2011 (65,8% en 2012) (según el Boletín de Estadísticas Laborales). La trayectoria de los subsidios de desempleo (en los Subsidios de desempleo, la Renta agraria y la Renta Activa de Inserción) indica en buena medida como el desempleo de larga duración supone agotamiento de las prestaciones contributivas para pasar en unos casos a prestaciones no contributivas y en otros a la imposibilidad de acceder a estas garantías.

En el año 2009, en el marco de políticas de estímulo económico, se introdujo un nuevo subsidio de desempleo, significativo no sólo por su contribución cuantitativa sino sobre todo por su novedoso carácter de política de activación. Con el Programa temporal contra el desempleo y la inserción, PRODI (Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción), se pretendió seguir una línea de inclusión activa en la que se combinaba la cobertura de desempleo con programas de formación e inclusión laboral (Rodríguez Cabrero, 2013b). El programa PRODI se puso en marcha entre agosto de 2009, proporcionando una prestación de 426€ (80% IPREM mensual) durante seis meses a desempleados de larga duración que agoten las prestaciones y subsidios de desempleo o carezcan de acceso a ellos y participen en actividades de formación y orientación profesional.

Este programa fue sustituido en el mes de febrero de 2011 por el programa PREPARA (Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas) que redujo la ayuda a 400€ (75% IPREM mensual) y reforzó la obligatoriedad de participar en actividades de capacitación y de aceptar empleos adecuados. En agosto de 2012 (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad), se eliminaron o recortaron prestaciones asistenciales y se endurecieron las condiciones de acceso y disfrute (eliminación del subsidio especial para desempleados de más de 45 años, aumento a la de edad de 55 años del subsidio a mayores de 52 años, inclusión del patrimonio y los ingresos familiares en la prueba de carencia de rentas, refuerzo de los requisitos relativos a la búsqueda laboral activa y de las sanciones).

Ambos programas tenían un carácter temporal y se renovaban cada seis meses, pero desde febrero de 2013 se prorroga el programa hasta el momento en el que la tasa de desempleo según la EPA sea inferior al 20% (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad). Desde 2010, las sucesivas prórrogas de estos programas PRODI-PREPARA han ido acompañadas de una disminución progresiva de perceptores hasta llegar a una cobertura testimonial llegando a cubrir una media mensual de 249.902 en 2009, 70.818 en 2011, 1057 en 2012, 108 en 2013 y 43 en 2014. Cabe explicar esta caída por las estrictas condiciones de acceso al programa, en especial, la imposibilidad de acceder para aquellos que ya han contado con una prestación similar (RAI, PRODI, PREPARA, Renta Agraria) con anterioridad.

Con todo, el conjunto de subsidios de desempleo es el esquema más importante de la protección asistencial (constituyen prácticamente el 70% de este tipo de prestaciones, véase Tabla 1). Teniendo en cuenta que los subsidios son una protección asistencial de acceso contributivo, lo que deja a las RMI como único mecanismo protector de poblaciones potencialmente activas sin vínculo contributivo previo. Pero en 2012, los algo más de doscientos mil hogares han accedido a este tipo de prestación lo que supone apenas el 10% de la prestación asistencial.

Los programas de RMI crecieron también en los primeros años de crisis de manera que en 2011 el número de hogares perceptores de prestaciones de este tipo duplicaba el de 2008 (111.077 y 217.358 respectivamente). Durante los años anteriores a 2008, muchos de estos programas se habían reformado persiguiendo objetivos ambiciosos de mejora de su carácter protector, con prestaciones garantizadas y generalistas pero las presiones para el control del gasto y el equilibrio de cuentas han frenado muchas de estas ambiciones. Entre 2011 y 2012 varias CCAA introdujeron importantes restricciones en los requisitos de acceso, en las cuantías o en la duración de estas prestaciones, como se mostrará en el siguiente apartado.

**Tabla 1. Garantía de mínimos en España. Cuantías y número de beneficiarios en 2012**

		Cuantía mensual (1)	% SMI anual (752,85 € mes) (1)	%IPREM anual (641,3€ mes) (1)	% Umbral de pobreza 1 persona (598,5€) (1,3)	% Umbral de pobreza severa 1 persona (299,3€) (1,3)	Número de prestaciones	
Subsidio de desempleo		426	56,58%	68,57%	71,18%	142,36%	1.124.953	1.560.800
Subsidio de desempleo agrario y Renta Agraria		426	56,58%	68,57%	71,18%	142,36%	201.017	
Programa PREPARA		400	53,13%	64,38%	66,83%	133,67%	1.057	
Renta activa de inserción		426	56,58%	68,57%	71,18%	142,36%	233.773	
Pensiones no contributivas	Jubilación	417,3	55,43%	67,17%	69,72%	139,45%	251.549	446.425
	Invalidez						194.876	
Pensiones asistenciales	Vejez	149,9	19,91%	24,13%	25,05%	50,09%	1.677	25.992
	Enfermedad						8.712	
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) (2)		149,9	19,91%	24,13%	25,05%		50,09%	
Rentas mínimas de inserción	Mínimo	300	39,85%	48,29%	50,13%	100,25%	217.358	217.358
	Máximo	641,4	85,20%	103,24%	107,17%	214,34%		
TOTAL							2.250.575	

*Fuente:* Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

(\*): (1) Equivalencias mensuales de las cuantías totales anuales. (2) Sin datos de Navarra y País Vasco. (3) Sin alquiler imputado.

A los problemas de cobertura, hay que añadir la falta de adecuación protectora frente a la pobreza de estas garantías protectoras. Como es patente la intensidad protectora de este conjunto de mecanismos de protección es claramente insuficiente para dar respuesta al volumen e intensidad de las situaciones de pobreza de la sociedad española actual (Arriba y Ayala, 2013). La actualización de las cuantías protegidas por los subsidios de desempleo y la mayor parte de las RMI está indexada con el IPREM o del SMI y en el caso de las PNC 'toma en consideración' (no está indexada) el comportamiento del IPC. Estas referencias han permanecido estables o han tenido subidas mínimas durante el periodo de recesión, lo que en último extremo ha deteriorado aún más la capacidad protectora del conjunto de garantía de mínimos.

Los niveles de ingresos garantizados por estas prestaciones no permiten superar los umbrales de riesgo de pobreza, aunque sí los de pobreza severa (30% mediana de ingresos) (Laparra, 2013). A pesar de lo cual, esta superación de la pobreza severa puede ser un espejismo si tenemos en cuenta la falta de flexibilidad de estos esquemas frente a los distintos tamaños de los hogares: hogares con tamaños muy diferentes están percibiendo cuantías similares. Aunque en la mayor parte de los casos la existencia de personas a cargo de los titulares aumenta la cuantía recibida, estas cuantías son ínfimas, por lo que son aún menos eficientes frente a la pobreza infantil.

### 3. Rentas mínimas de inserción: la última red

Las rentas mínimas de las CCAA constituyen en este conjunto el último recurso al que pueden acudir aquellas personas que han agotado su relación con otras prestaciones o que carecen de acceso a ellas. Proporcionan, como hemos indicado ya, una protección de menor intensidad y sujeto a mayor condicionalidad y, como algunos muestran, discrecionalidad (Ayala, 2012; Cortinas, 2012).

#### 3.1. Las reformas de las RMI desde 2008

Durante los primeros años del siglo XXI, muchas Comunidades Autónomas emprendieron reformas en sus programas de rentas mínimas de inserción que buscaban, en su mayor parte, mejorar su estatus protector. Esta orientación se denota no sólo en la transformación de sus denominaciones (muchas de ellas pasan denominarse salario social, renta básica o renta garantizada) sino también en sus legislaciones, garantizando la prestación más allá de la disponibilidad presupuestaria o afirmando su carácter de derecho subjetivo. Estas transformaciones vinieron impulsadas por los procesos de transformación de los Estatutos de Autonomía, por la renovación de la legislación en servicios sociales o por el cambio de ejecutivos autonómicos. En algunos casos, como se puede ver en la Tabla 3, se tradujeron en incrementos del gasto destinado su financiación o del volumen de las prestaciones.

Tabla 2: Cronología de las principales reformas de las Rentas mínimas de las CCAA. 2000-2012

		Reformas en las RMI												
		Rango normativo												
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad													
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción													
Asturias	Salario Social Básico						L						D	
Baleares	Renta Mínima de Inserción		D											
Canarias	Prestación Canaria de Inserción								L					
Cantabria	Renta Social Básica					D			L		M	M		M
Castilla Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad			D										
Castilla León	Renta Garantizada de Ciudadanía	D				D						L		
Cataluña	Renta Mínima de Inserción		D					D					M	
Extremadura	Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social												D	
Galicia	Renta de Integración Social					L								
Madrid	Renta Mínima de Inserción		L											M
Murcia	Renta Básica de Inserción (Ingreso Mínimo)								L					
Navarra	Renta de Inclusión Social													L
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos	L			L				L				L	
La Rioja	Ingreso Mínimo de Inserción		D				D						M	
Valencia	Renta Garantizada de Ciudadanía								L					M
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social									R		M		
Melilla	Ingreso Melillense de Integración/Prestación Básica Familiar			R	D									

Leyenda: L: Ley; D: Decreto; R: Reglamento; M: Modificación a través de legislaciones sobre distintas políticas.

Fuente: Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Desde el comienzo de la recesión económica, las CCAA han modificado la legislación de sus RMI correspondientes como se puede apreciar en la tabla 2. En ellas se pueden distinguir dos orientaciones de reforma: aquellas CCAA que han continuado la trayectoria de fortalecimiento del estatus de las rentas mínimas de inserción y aquellas que han buscado ajustar sus programas al incremento de la demanda. Como ejemplos de las primeras se puede citar la nueva legislación de Castilla y León de 2010 (que denomina a la prestación Renta Garantizada de Ciudadanía) o la modificación que La Rioja introduce en su legislación en su programa a través de un decreto genérico (por el que el Ingreso Mínimo de Inserción pasa a tener

consideración de derecho). Con posterioridad, 2013 Extremadura ha puesto en marcha un programa nuevo de renta mínima (que pasa a llamarse Renta Mínima Extremeña).

En cuanto a las segundas, en unos casos han sido reformas específicas (País Vasco o Navarra) en otros incluidas paquetes de medidas orientadas al ajuste y sostenibilidad financiera de las administraciones autonómicas (Cataluña, Cantabria) o de acompañamiento presupuestario (Madrid, Asturias). Es difícil establecer una imagen clara de las estrategias seguidas en estas reformas (Fernández, 2013). Se han llevado operaciones de control de fraude hasta introducir ajustes orientados al control del gasto mediante limitaciones en los requisitos de acceso, la prueba de rentas, la duración de la prestación, las cuantías básicas o en las contraprestaciones (Asturias, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra o País Vasco). Algunos gobiernos autonómicos han procurado reorientar de la prestación hacia grupos poblacionales específicos, definiendo y priorizando perfiles de perceptores en función de su perfil de exclusión o su relación con el empleo.

Ante la imposibilidad de dar cuenta de estas reformas, nos detendremos en tres de estas reformas que han sido especialmente significativas: Cataluña, País Vasco y Navarra:

- **Cataluña**

En 2011 la Generalitat impulsó la reforma del PIRMI, el programa de renta mínima catalán, con el objetivo de frenar el aumento de solicitudes derivado de la crisis económica y recortar el gasto.

En el mes de julio se aprobó la Ley 7/2011 de acompañamiento de medidas fiscales y financieras, que modificaba la normativa del PIRMI incluyendo una primera serie de medidas, entre ellas el cambio en la forma de abono del subsidio de domiciliación bancaria al talón nominativo enviado al domicilio del beneficiario. En las declaraciones públicas, las situaciones de “abuso” y “fraude” al PIRMI, se vinculó fundamentalmente a los inmigrantes, y de modo específico a la comunidad de origen marroquí.

Con posterioridad se aprobó el Decreto 384/2011 del 30 de agosto que endurecía las condiciones para acceder al PIRMI: aumento del tiempo de residencia en Cataluña (2 años), introducción de un periodo mínimo de 12 meses de carencia de ingresos para solicitar la ayuda, recorte de la cuantía máxima del subsidio (a 641,4 €/mes, el Salario Mínimo Interprofesional) y de la duración máxima de percepción de la ayuda (60 meses), así como condicionamiento de la concesión del subsidio a la disponibilidad presupuestaria. Por otra parte, se redefinió la población objeto de la ayuda dejando excluidos del programa aquellos colectivos que no presentan una “problemática añadida” a su situación de desempleo.

Por último, el Departamento de Empresa y Ocupación llevó a cabo a través de una empresa de trabajo temporal un ejercicio de control del supuesto fraude, entrevistando a 20.000 beneficiarios del PIRMI.

- **País Vasco**

La Ley de 4/2011 de 24 de noviembre modificaba la legislación vigente desde 2008 sobre la Renta de Garantía de Ingresos y para Inclusión Social. En la nueva ley se señala que se considera que el sistema de garantía de ingresos sigue siendo válido pero que requiere ser trasladado a un marco de activación laboral, en el marco de los servicios públicos de empleo (Lanbide). Por tanto traspasaron las competencias de la tramitación y resolución de las prestaciones económicas de garantía de ingresos y vivienda, así como la actividad relacionada con los convenios de inclusión. La inclusión activa aparece como el nuevo marco interpretativo de la garantía de rentas, se vincula a compromisos, obligaciones y condicionalidades más estrictas respecto a la disponibilidad para la participación laboral e incluso la participación en trabajos en beneficio para la comunidad.

La Ley 4/2011 introdujo también la exigencia de un empadronamiento de 3 años como prueba de residencia efectiva. En la presentación de la nueva normativa, los responsables de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales defendieron que la medida tiene sobre todo que ver con la vinculación de la prestación al empleo se trata de reformas justas y solidarias que buscan también luchar contra el fraude y la economía sumergida. Un mes más tarde, diciembre de 2011, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2012 contemplan entre otras medidas destinadas al recorte y contención del gasto una reducción del 7% de la cuantía de la Renta de Garantía de Ingresos.

- **Navarra**

En Enero de 2012, entró en vigor la Ley Foral 1/2012 de 23 de enero a través de la que se regulaba la Renta de Inclusión Social que sustituía a la Renta Básica en funcionamiento desde 1999. El principal argumento de este cambio fue que los destinatarios originales de la prestación, las personas en situación de exclusión social, se habían visto desplazadas por el incremento de personas que han perdido su empleo y agotado sus prestaciones, sin otro tipo de problemas. En la presentación de la nueva legislación los responsables del Departamento de Política Social la asociaron a la prevención de efectos llamada y al control del fraude en los empadronamientos y en la declaración de ingresos.

La nueva Renta de Inclusión Social endurecía los requisitos de acceso al exigir residencia legal (con anterioridad solo efectiva) y la aumentaba de 12 a 24 meses. Se limitó el disfrute de la prestación a 24 meses, con una reducción al 90% de la cuantía de la prestación a partir del segundo año (ampliaciones excepcionales). A finales de 2013, se amplió este límite máximo a 30 meses, con una reducción a 80% de la cuantía de la prestación.

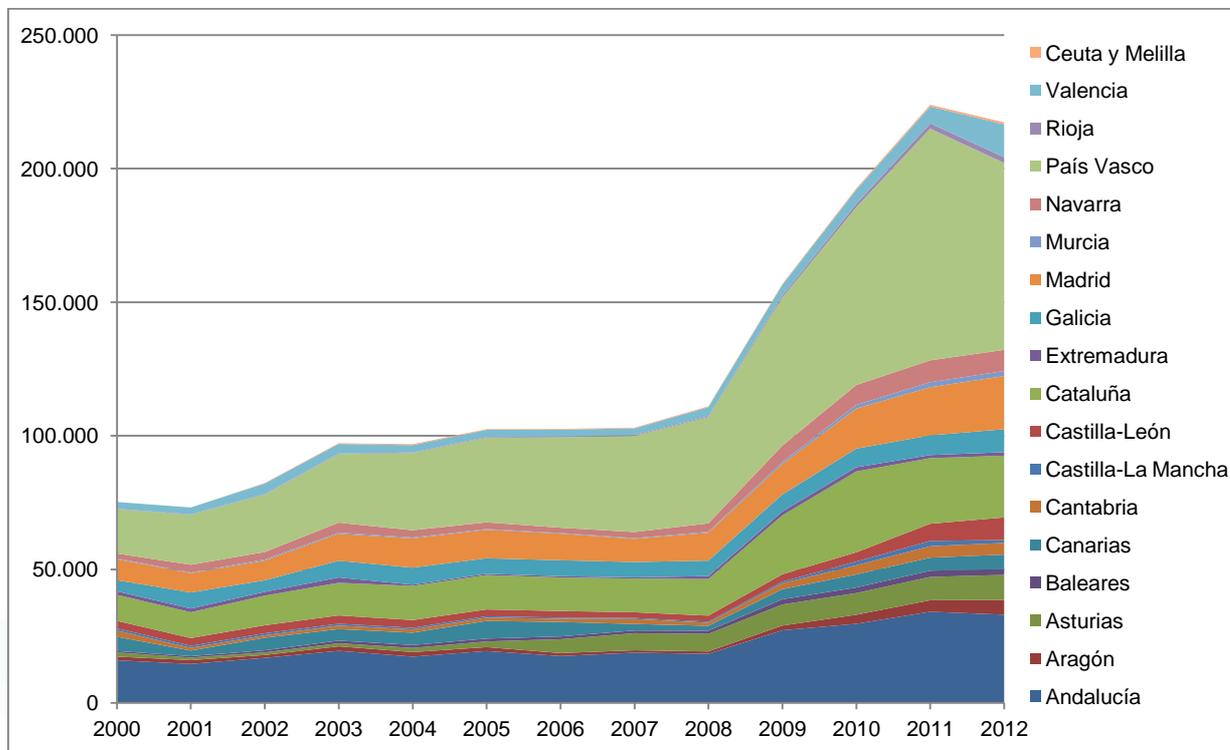
Mediante la Orden Foral 57/2012 de 9 de febrero, se introdujeron las Ayudas para la incorporación sociolaboral y mejora de la empleabilidad dirigidas a desempleados sin acceso a prestaciones pero no se encuentran en situación de exclusión social. Estas ayudas tienen unas condiciones más restringidas ya que restringe el acceso a mayores de 45 años o personas con cargas familiares. En 2013, la partida destinada a la financiación de estas ayudas fue recortada en aras de la estabilidad presupuestaria.

### 3.2. Esfuerzo y cobertura protectora de las RMI

Uno de los problemas para valorar el alcance de las RMI y de las reformas que han implementado los gobiernos autonómicos es la insuficiencia de datos que nos permitan valorar su impacto: las fuentes de datos sobre ingresos o rentas (en especial, la Encuesta de Condiciones de Vida) las reflejan mal debido a que aparecen agrupadas con otras prestaciones asistenciales, que en conjunto tienen además un peso poblacional muy pequeño. Desde el año 2000, el Departamento responsable de las políticas de Inclusión social de la Administración Central lleva a cabo una tarea de recopilación de datos que nos acercan a su funcionamiento. Sin embargo, la disparidad y dispersión de estas políticas, así como su forma de recopilación limitan mucho su calidad. Con estos datos administrativos, valoramos el papel de las crisis y en las reformas en la evolución de su volumen protector y en el esfuerzo presupuestario de las CCAA.

A diferencia de los subsidios de desempleo, la cantidad de prestaciones de RMI han aumentado de forma continuada, aunque con diferentes velocidades, desde finales de los años ochenta. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, el crecimiento económico de comienzo de siglo no significó su estancamiento sino que, salvo excepciones y en unos casos más que en otros, las RMI ampliaron, impulsadas a menudo por cambios normativos, su población perceptora.

Gráfico 2. Número de titulares de prestaciones por CCAA



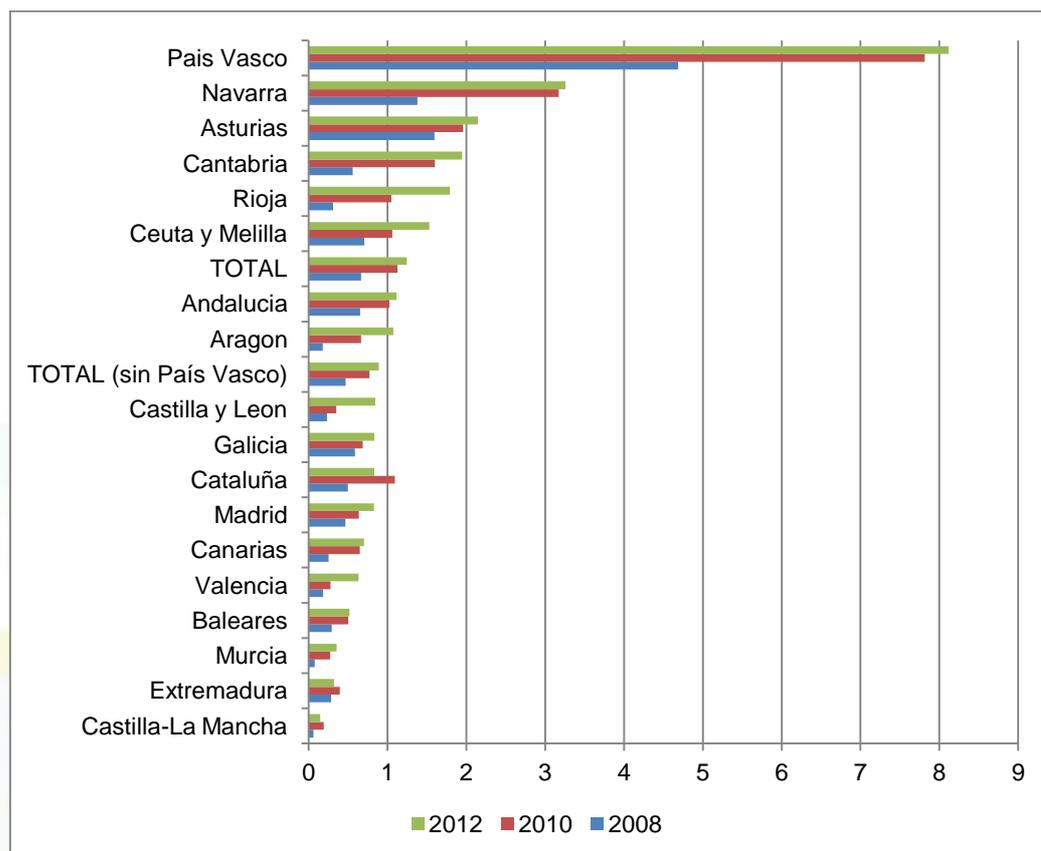
Fuente: Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

El fuerte incremento del número de prestaciones de RMI autonómicas refleja con claridad es la intensidad con la que la recesión económica ha afectado a la sociedad española. Las rentas mínimas autonómicas han seguido una tendencia de incremento, a pesar de que las reformas de 2011 han frenado el ritmo incremental: en 2012, el conjunto de los programas autonómicos llegó hasta 217.358 prestaciones, duplicando la cantidad anterior de 2008 (111.077). En cualquier caso, la diferencia de cobertura entre CCAA es central: este fuerte incremento tiene un protagonista, el País Vasco, que en 2008 alcanzaba 36.000 titulares para llegar a casi 70.000 en 2012, el 32,2% del total de prestaciones de rentas mínimas de las CCAA. Lo cierto es que durante los dos primeros años de la recesión la mayor parte de las rentas mínimas se muestran flexibles al incremento de las necesidades. En el Gráfico 2, se puede apreciar las consecuencias de las reformas introducidas en muchos de los esquemas de RMI, incluido el País Vasco, desde 2011 se ha frenado este crecimiento y, en algún caso también, el número de prestaciones (Cataluña y Extremadura).

Si analizamos la cobertura por hogares (Gráfico 3), se observa claramente el crecimiento que se produjo en los primeros años de crisis. Aunque la mayor parte de las CCAA han aumentado su cobertura entre 2010 y 2012 está es muy inferior a la anterior. También se observa que la cobertura es muy desigual entre las CCAA. El nivel de desarrollo de Renta Garantizada de Ingresos del País Vasco da lugar a un programa diferente, como se aprecia en el Gráfico 3 alcanza un 8% de los hogares, equiparable a la de países del Centro o del Norte de Europa y claramente alejado del resto de las RMI autonómicas (Sanzo, 2013). Otras CCAA, pocas, alcanzan o superan una tasa de hogares cercana al nivel de pobreza severa (Navarra y a cierta distancia Asturias, Cantabria, Rioja). Por último, un grupo de CCAA cuyas rentas mínimas no llegan al 1% de los hogares (Ceuta y Melilla, Andalucía, Aragón, Madrid, Cataluña, Galicia, Castilla y León) y un grupo con una presencia testimonial (Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura o Valencia). Resulta difícil explicar estos niveles de cobertura teniendo en cuenta niveles de desarrollo económico o niveles de pobreza. Tampoco ajusta bien una explicación

inversa según la cual las CCAA con mayores niveles de desarrollo (PIB autonómicos) impulsasen programas de renta mínima más potentes tampoco esta es una relación clara como señalan García-Blanco y Parrilla, 2014). En último extremo, cabe pensar en hipótesis según el cual el tamaño y características de estos programas se explicarían mejor teniendo en cuenta factores políticos que han incidido en sus trayectorias históricas.

**Gráfico 3: Prestaciones anuales de Renta Mínima sobre número de hogares por CCAA. Porcentajes sobre el total de hogares 2008, 2010 y 2012**



*Fuente:* Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Encuesta de Población Activa, INE

En la misma dirección apuntan los datos sobre el gasto anual que las Comunidades Autónomas destinan a las rentas mínimas de inserción. Teniendo en cuenta su peso sobre el presupuesto autonómico, los itinerarios del esfuerzo presupuestario de las CCAA muestran una gran dispersión. Las trayectorias de este indicador por autonomías muestran a menudo derivas que se explican mejor por cambios institucionales (cambios en la regulación) o decisiones puntuales de los ejecutivos autonómicos que cambios en la demanda (Asturias en 2006 o Castilla y León en 2010). También en este caso, la Comunidad Autónoma del País Vasco destina una porción presupuestaria cualitativamente superior al resto de las CCAA y es creciente tanto en los momentos de crisis como de bonanza.

Los programas autonómicos fueron sensibles a la crisis de 2008 como lo muestra el aumento de los presupuestos en el año 2009. Es posible apreciar que aun en aquellas CCAA con niveles de gasto más bajos, el gasto fue sensible a las crecientes necesidades hasta que las medidas de recorte de gasto que han introducido muchas CCAA desde 2011 han disminuido la inversión en estas políticas (Navarra, Cataluña, Madrid o Cantabria, como casos más claros) y su capacidad para dar respuesta a situaciones de pobreza.

Tabla 3. Esfuerzo presupuestario autonómico. Porcentaje de gasto destinado a las RMI

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
Andalucía	0,15	0,13	0,12	0,19	0,19	0,22
Aragón	0,11	0,05	0,04	0,17	0,28	0,37
Asturias	0,56	0,29	0,59	0,71	0,87	1,03
Baleares	0,16	0,10	0,11	0,16	0,19	0,16
Canarias	0,18	0,13	0,07	0,22	0,25	0,26
Cantabria	0,18	0,07	0,15	0,29	0,64	0,62
Castilla-La Mancha	0,04	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03
Castilla y León	0,26	0,16	0,13	0,17	0,32	0,40
Cataluña	0,30	0,26	0,27	0,49	0,52	0,43
Extremadura	0,14	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03
Galicia	0,20	0,17	0,16	0,19	0,25	0,27
Madrid	0,34	0,27	0,22	0,31	0,38	0,38
Murcia	0,05	0,01	0,02	0,06	0,08	0,08
Navarra	0,20	0,18	0,24	0,70	0,86	0,79
País Vasco	1,39	2,01	1,98	3,03	3,09	3,28
Rioja	0,07	0,05	0,05	0,21	0,37	0,47
Valencia	0,07	0,04	0,02	0,11	0,12	0,10
Ceuta	0,00	0,00	0,00	0,06	0,09	0,16
Melilla	0,12	0,36	0,31	0,48	0,63	0,72
<b>TOTAL</b>	<b>0,28</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,42</b>	<b>0,48</b>	<b>0,49</b>
<b>TOTAL (sin País Vasco)</b>	<b>0,18</b>	<b>0,14</b>	<b>0,13</b>	<b>0,26</b>	<b>0,31</b>	<b>0,31</b>

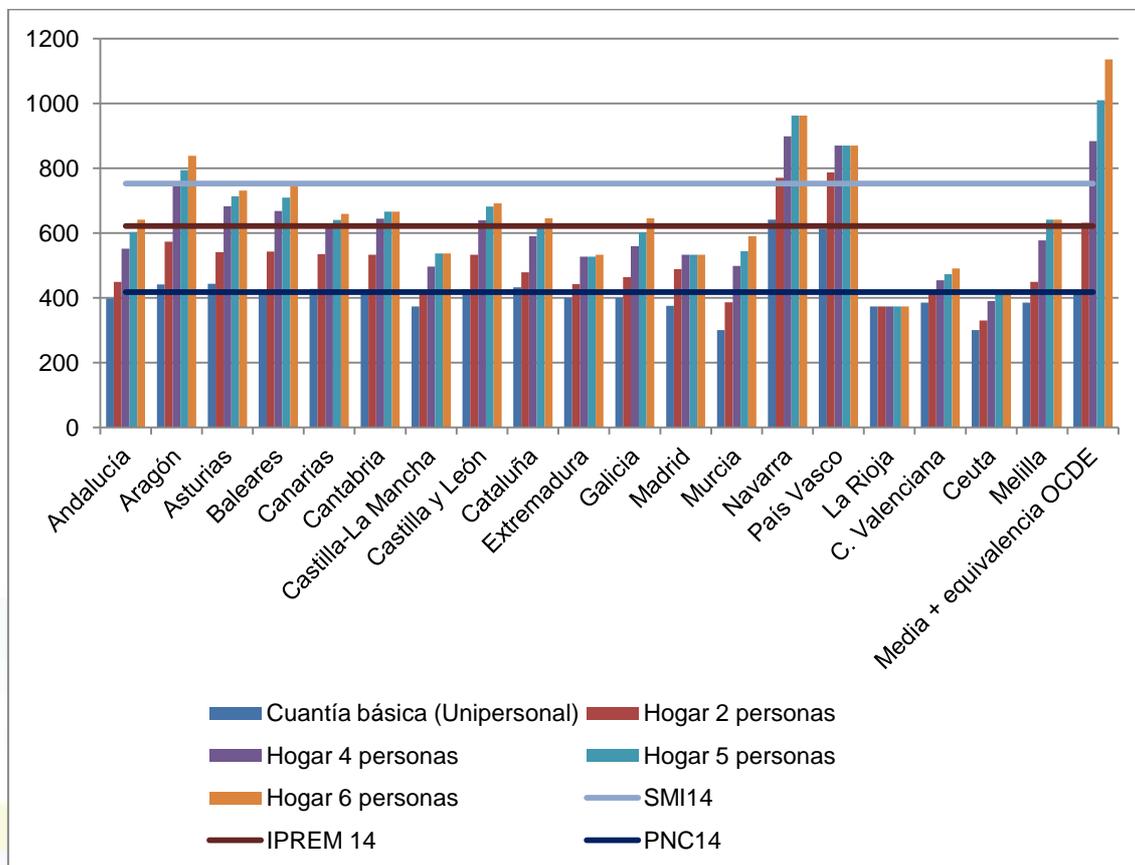
Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda y registro del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Por último haremos referencia a uno de los principales problemas no sólo de las rentas mínimas autonómicas sino del conjunto de las garantías de mínimos: la falta de adecuación de su intensidad protectora a las necesidades de los hogares. Ya hemos señalado que los niveles básicos garantizados se sitúan por debajo de los umbrales de pobreza. En el caso de las rentas mínimas (Gráfico 4), hay que tener en cuenta de que se trata de cuantías diferenciales: es decir no se recibe la cuantía teórica íntegra sino que la diferencia entre ésta y los ingresos del hogar.

Una primera cifra a tener en cuenta es la cuantía básica, es decir aquella que se asegura a hogares unipersonales. La mayor parte de CCAA sitúan este umbral alrededor de la media, algo superior a los 400€ hay algunas como Murcia o Ceuta que garantizan cuantías sensiblemente inferiores. Los niveles garantizados en Navarra y País Vasco indican que también según este indicador nos encontramos ante programas de entidades bien diferentes al resto.

Una segunda cuestión a este respecto es el tratamiento que las rentas mínimas dan a los hogares, es decir cómo se complementa esta cuantía básica en función de los miembros del hogar. La rigidez de estas prestaciones es evidente en todos los casos: las cuantías adicionales no reflejan en absoluto el crecimiento de la necesidad conforme aumenta el tamaño del hogar. A ello también contribuye el establecimiento de máximos de prestación (Madrid, País Vasco o Navarra). El cálculo de las cuantías hipotéticas resultantes de aplicar la escala de equivalencia de la OCDE a la cuantía básica media muestra que ninguna CCAA es lo suficientemente flexible.

**Gráfico 4: Cuantías teóricas de las Rentas mínimas según tamaño del hogar por CCAA y cuantías del SMI, IPREM y PNC. 2012**



Fuente: Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

(\*): Los valores del SMI, IPREM y PNC son equivalencias mensuales de cuantías anuales

## 4. Bibliografía

ARRIBA, A. y AYALA, L. (2013): "El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio". *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 2/2013. 259-276.

— y GUINEA, D. (2008): "Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas" en A. Arriba (coord.) *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: FOESSA. 115-177.

AYALA, A. (2012): *Las políticas sociales en perspectiva socio-antropológica: estudio de la gestión y aplicación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid en el colectivo gitano*. Tesis doctoral, UCM, Marzo 2012.

AYALA, L. (2012): "Los sistemas de garantía de ingresos ante la crisis: una perspectiva territorial". *Ekonomiaz*, 81, 3er cuatrimestre. 109-129.

CORTINAS, J. (2012): "La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya". *Zerbitzuan*, 51. 95-106

- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2009): *Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report. Social Inclusion Policy and Practice*. CEPS/INSTEAD, European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (en línea). <http://goo.gl/97lg9U>
- FERNÁNDEZ, G. (2013): “El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de inserción durante la crisis”. *Documentación Social* 166, 169-192.
- GARCÍA BLANCO, J.M. y PARRILLA, J.M. (2014): “La Evolución del Sistema de Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis”, en CABISE 2014: revaluando el estado de bienestar en el sur de Europa (en línea). Oviedo: Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo. 363-378 <http://goo.gl/2iHDaq>
- LAPARRA, M. (2013): “La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión y preservar el capital humano”. *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión, 10, Noviembre-Diciembre 2013. 13-39.
- y AYALA, L. (2009): *El sistema de garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Caritas, Fundación FOESSA.
- NELSON, K. (2013): “Social Assistance and EWU Poverty Thresholds 1990-2003. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?” *European Sociological Review* 29. 386-401.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España* (en línea). EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. <http://goo.gl/LVvllg>
- (2011): “The Consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)” en A.M. Guillén y M. León (eds.) *The Spanish Welfare State in European Context*. Surrey: Ashgate. 17-38.
- (2013): *Valoración de la implementación de la Recomendación sobre Inclusión Activa de 3 de octubre de 2008 de la Comisión Europea*. (en línea) EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. <http://goo.gl/HkgXEr>
- SANZO (2013) La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan* 53. 9-28. En <http://goo.gl/tUjYNQ>



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA



***Caritas***