

# El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social

Miguel Laparra  
Luis Ayala



**Cáritas**



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



# El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social

Miguel Laparra  
Universidad Pública de Navarra

Luis Ayala  
Universidad Rey Juan Carlos



Madrid, 2009



# Indice

I. EL ALCANCE SOCIAL DE LA CRISIS .....	2
1.1 <i>Un impacto rápido e intenso en el mercado de trabajo</i> .....	2
1.2 <i>Algunas características de la población en situación de pobreza severa y/o exclusión social, antes de la crisis</i> .....	5
1.3 <i>Los hogares más afectados por la crisis</i> .....	12
II. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS .....	16
2.1 <i>El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un “sistema” poco sistemático</i> .....	16
2.2 <i>¿Qué aportan las rentas mínimas de inserción en este sistema?</i> .....	25
III. UNA PROPUESTA DE ACTUACIÓN A TRES NIVELES Y CON TRES RITMOS DISTINTOS .....	35
3.1 <i>La revisión del SGIM</i> .....	35
3.2 <i>La refundación de las rentas mínimas a partir del liderazgo de la Administración Central del Estado</i> .....	36
3.3 <i>La reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción</i> .....	37
3.4 <i>Cuantificación aproximada</i> .....	38
EPÍLOGO .....	40
BIBLIOGRAFÍA .....	43



# I. El alcance social de la crisis

## 1.1 Un impacto rápido e intenso en el mercado de trabajo

La caracterización de la evolución reciente de la actividad económica como crisis virulenta, dado que no es posible encontrar manifestaciones tan agudas de deterioro de los indicadores macroeconómicos en los últimos cincuenta años, se ha convertido en una práctica común tanto en el debate político, entre la opinión pública o en los propios diagnósticos de la realidad social. El consenso es notable sobre la espectacularidad en lo negativo de la evolución de la producción, las cifras de empleo o las expectativas que resumen el clima económico.

La inversión radical de las cifras de crecimiento ha alimentado un intenso debate sobre el tipo de políticas públicas que pueden estimular la economía y el fortalecimiento de un sistema productivo alternativo al modelo tradicional de baja productividad. Casi todos los países han puesto en marcha, con mayor o menor ambición, políticas fiscales expansivas y ayudas al sistema financiero. El volumen de la necesaria absorción de recursos ha dado origen a la inversión del signo del saldo de las cuentas públicas, así como a la reaparición de déficits y niveles de endeudamiento que habían desaparecido del escenario económico.

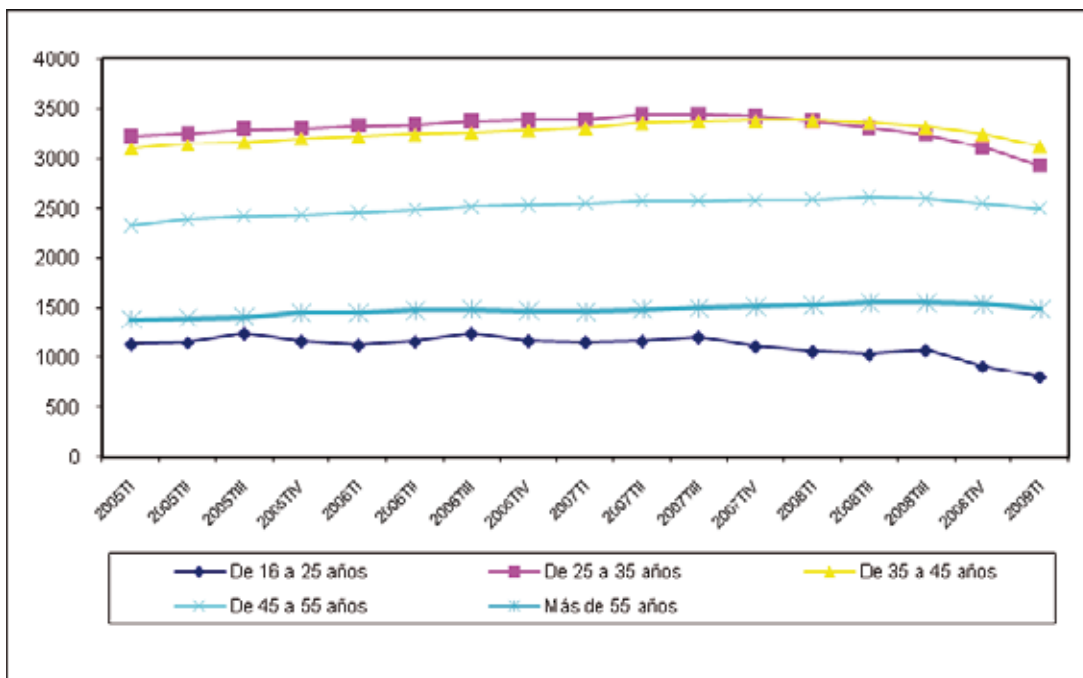
Una de las manifestaciones más crudas de la crisis y para la que, sin embargo, no ha habido una respuesta desde la intervención pública similar a la enunciada, es el dramático crecimiento del desempleo y del número de hogares que no reciben ingresos del mercado de trabajo. Uno de los signos más positivos de la etapa de bonanza económica que se ha cerrado bruscamente fue el vigor de las cifras de empleo y la reducción de las tasas de paro a niveles anteriores a los de comienzos de los años ochenta. Estas ganancias se ven ahora seriamente amenazadas. Si bien en los últimos veinticinco años se han registrado episodios de fuerte destrucción de empleo y de crecimiento de la tasa de desempleo, lo sucedido en los últimos dos años no encuentra parangón alguno. Entre el primer semestre de 2007 y el primero de 2009 se destruyeron cerca de un millón de empleos. Esta caída de la ocupación, aunque afectó de manera generalizada a los diferentes estratos de la población activa, se cebó especialmente en los trabajadores más jóvenes, con caídas mucho más pronunciadas en los menores de 35 años que en el resto de población ocupada (Gráfico 1)

La caída en los niveles de empleo supone, inevitablemente, un aumento de las necesidades sociales. Aunque con retardos, existe evidencia de que la persistencia en el tiempo de tasas de desempleo elevadas incrementan los niveles de desigualdad y pobreza de la población. Desde la óptica del bienestar social y de la evaluación de las necesidades de los hogares, más importante todavía que los cambios en el volumen total de empleo son la

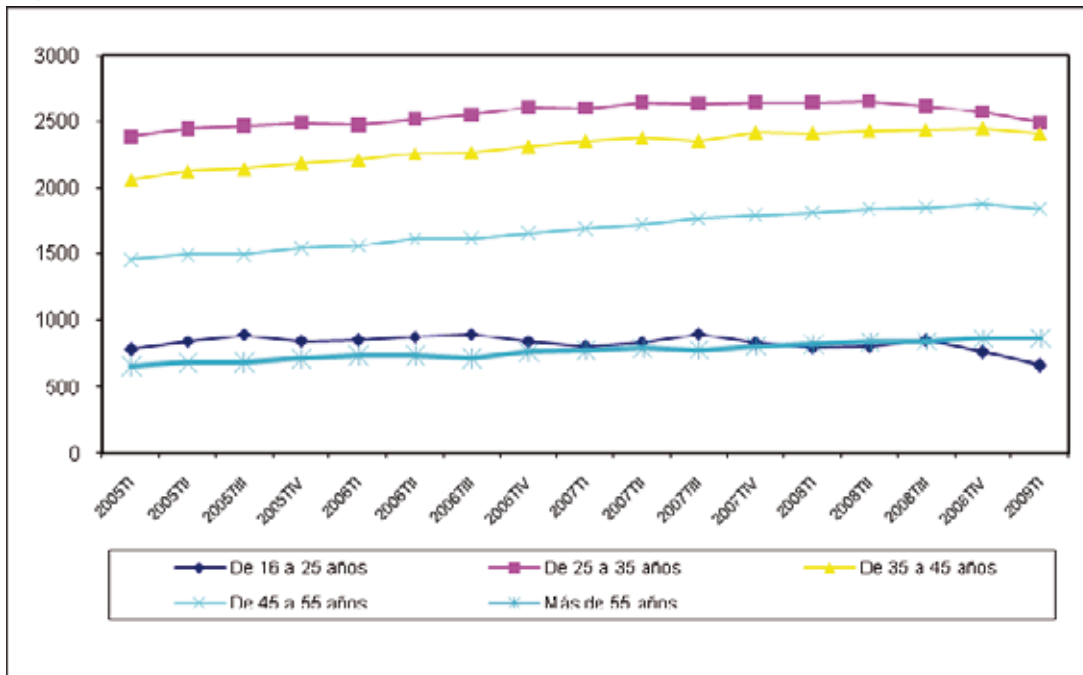
evolución de la tasa de paro de la persona principal del hogar y, sobre todo, del porcentaje de hogares con todos los activos en paro. Algunostrabajos han encontrado para la realidad española una sensibilidad de la pobreza –especialmente las formas más severas de ésta– a los cambios en esos dos indicadores (Ayala y Palacio, 2000).

Gráfico 1. Evolución de las cifras de empleo.

Varones



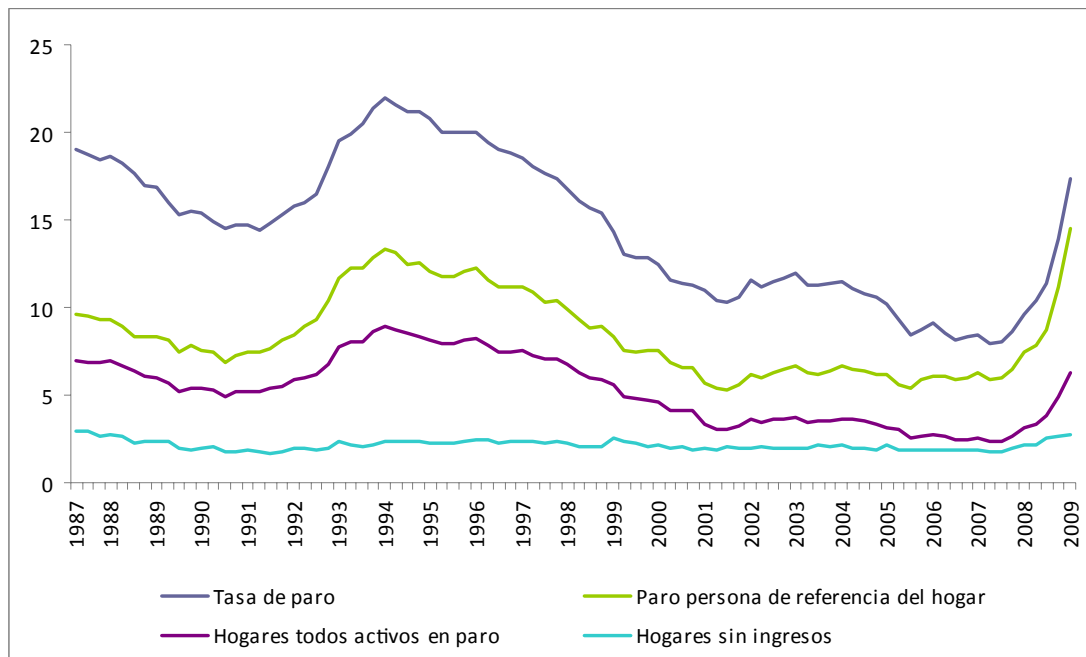
Mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

Dada esta conexión entre la pobreza y la evolución familiar del paro, los cambios registrados en estos indicadores en los dos últimos años no pueden sino encender varias alarmas. Si la atención se fija, en primer lugar, en la tasa de paro de la persona principal del hogar la tendencia es claramente negativa (Gráfico 2). A diferencia de los episodios de fuerte desempleo de décadas anteriores –primera mitad de los años ochenta o primer tercio de los años noventa– la tasa de paro de los sustentadores principales ha crecido todavía más rápido que la del conjunto de la población activa. En etapas anteriores de desaceleración de la economía, la absorción de los efectos negativos del desempleo generalizado de jóvenes y cónyuges por parte del empleo de los sustentadores principales y el sistema de protección de desempleo evitó que el crecimiento de la tasa de paro supusiera un drástico aumento tanto de la desigualdad y la pobreza como de las tensiones sociales. En el actual contexto de crisis, esta tasa no sólo ha crecido más rápido que en cualquier otro momento de las tres últimas décadas sino que lo ha hecho de forma mucho más veloz que la tasa de paro del conjunto de la economía, alcanzando su máximo histórico. Así, si en 1994, momento en que el desempleo alcanzó su valor más alto, la tasa de paro de los sustentadores principales llegó a suponer algo más de la mitad de la tasa general, en el momento actual esa proporción se ha elevado hasta casi el 85%.

Gráfico 2. Evolución de las tasas de paro del hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

Igualmente revelador es el cambio en el porcentaje de hogares con todos los activos en paro. Como se ha señalado, los estudios econométricos identifican esta variable como la más explicativa de los cambios en la pobreza del conjunto de indicadores del mercado de trabajo.

La evidencia es, de nuevo, contundente: entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009 ese porcentaje pasó de suponer aproximadamente el 2,5% del total de hogares al 6,3%. En términos absolutos, se ha alcanzado un valor de más de un millón de hogares en los que todos los activos están en paro. Dicha cifra exige, sin duda, una enérgica respuesta desde el sistema de protección social. Dada tal magnitud y la existencia de límites temporales máximos en el período de derecho al cobro de las prestaciones de desempleo, el resultado inevitable es la falta de cobertura de un volumen cada vez más importante de hogares.

**Cuadro 1. Tasas de paro del hogar y número de hogares sin ingresos**

	Tasa de paro	Tasa de paro de la persona principal	Todos los activos en paro		Hogares sin ingresos del trabajo ni pensiones ni prestaciones por desempleo	
			Nº	%	Nº	%
IT07	8,5	6,3	413.300	2,6	300.098	1,86
IT08	9,6	7,4	512.800	3,1	360.008	2,17
IT09	17,4	14,5	1.070.300	6,3	472.279	2,78

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

Una manera directa de estimar el efecto directo de la crisis sobre los hogares es observar los cambios en el porcentaje de hogares que no reciben ni ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo. Sería población potencialmente destinataria de medidas de garantía de ingresos, cuyo único recurso en la situación actual es el acceso a los sistemas autonómicos de rentas mínimas. Dichos sistemas, además de muy desiguales, están lejos de atender un volumen tan importante de población. Las cifras, nuevamente, son reveladoras. Entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009, el porcentaje de hogares sin ingresos pasó del 1,8 al 2,8%. En términos absolutos, se ha alcanzado una cifra de algo más de 470.000 hogares (cerca de un millón de individuos) que no reciben ingresos ni del trabajo ni del sistema de prestaciones sociales del gobierno central, con un aumento de más de cien mil hogares en esta situación en tan solo dos años. En la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, lo que se está registrando es un crecimiento sin precedentes de ésta, superando en casi 150.000 hogares el valor máximo registrado en los últimos veinticinco años. El volumen alcanzado cuestiona, de nuevo, las posibilidades del sistema de protección a los desempleados, en su actual diseño, para hacer frente a la crisis. Un signo claro del carácter restrictivo del sistema es la velocidad del aumento de esta variable, mucho mayor que en otras etapas, que pone de manifiesto, tardíamente, los efectos de las medidas de recorte del alcance de la protección emprendidas en la primera mitad de los 90.

## 1.2 Algunas características de la población en situación de pobreza severa y/o exclusión social, antes de la crisis

A partir de la encuesta Foessa 2007, pueden estimarse los hogares que se encontraban en España en situación de pobreza severa en un intervalo que iría del 4,1%, al 3,4% lo que

supondría de entre 675.000 y 560.000 hogares.<sup>1</sup> Además encontraríamos a 1,6% de hogares en situación de pobreza moderada<sup>2</sup> que presentan situaciones claras de exclusión social severa, a pesar de contar con unos ciertos ingresos. Estaríamos hablando de unos 250.000 hogares más. En conjunto estos 800.000-900.000 hogares (el 5,7%) son los que deberían ser el objetivo prioritario de las políticas sociales y de las políticas de empleo con vistas a garantizar la cohesión social y a erradicar las situaciones sociales más dramáticas. El conocimiento de sus características es básico para valorar cual es la mejor manera de llevar a ellos la protección social como también las vías por las que habría que organizar las estrategias de activación.

Cabe pensar que una parte significativa de las 114.000 hogares que acceden a las rentas mínimas de inserción de las CCAA y quizás también de los 88.000 que acceden a la RAI podrían estar en estas situaciones.

La estimación de la EPA para el mismo periodo de los llamados “hogares sin ingresos” (hogares en los que no hay ingresos por trabajo ni pensiones ni prestaciones o subsidios por desempleo) era de en torno al 2% de los hogares españoles: la diferencia nos diría que la mitad de la pobreza extrema se explicaba no por el desempleo, sino porque los ingresos que se obtienen en el mercado de trabajo o de la protección social son insuficientes en esos casos para cubrir las necesidades más básicas.

Se trata en general de hogares de tamaño intermedio (el 80% de entre 2 y 4 miembros), de estructura simple (el 82% tienen un solo núcleo familiar), cuyo sustentador principal es un varón de edades diversas (el 39% menor de 45 años, el 42%, de entre 45 y 64). En 3 de cada 4 casos pertenecen a la étnica mayoritaria y viven en barrios en buenas condiciones. Todo ello nos apunta a que ni siquiera en periodos de bonanza el perfil de la pobreza severa debe asociarse automáticamente a situaciones de marginalidad.

**Cuadro 2. Incidencia de la exclusión social en sus distintas dimensiones para tres grupos en dificultad.**

	Pobreza severa y exclusión social severa	Pobreza severa y precariedad	Pobreza moderada y exclusión severa	Total 3 grupos
Exclusión del empleo	69,6	10,4	62,0	41,0
Exclusión del consumo	100,0	100,0	60,0	88,4
Exclusión política	37,0	3,9	70,0	31,8
Exclusión de la educación	17,4	2,6	12,0	9,2
Exclusión de la vivienda	93,5	51,9	76,0	69,9
Exclusión de la salud	63,0	6,5	72,0	40,5
Conflicto social	58,7	9,1	72,0	40,5
Aislamiento social	6,5	3,9	12,0	6,9

Fuente: Encuesta Foessa 2007

<sup>1</sup> Se define la pobreza severa como la situada bajo el umbral del 30% de la renta mediana equivalente por unidad de consumo (con una escala de 1/ 0,5/ 0,3). El intervalo se establece según se consideren todos los hogares o solamente aquellos con información fiable sobre sus ingresos.

<sup>2</sup> Entre el 30% y el 60% de la mediana.

Cuadro 3. Características de los hogares en pobreza y/o exclusión social severa (%)

		Pobreza severa y exclusión social severa	Pobreza severa y exclusión moderada	Pobreza moderada y exclusión severa	Total 3 grupos
Sexo sustentador principal	Varón	67,4	72,7	74,0	71,7
	Mujer	32,6	27,3	24,0	27,7
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	6,5	2,6	4,0	4,0
	De 30 a 44	50,0	26,0	56,0	41,0
	De 45 a 64	39,1	44,2	24,0	37,0
	De 65 y más	6,5	27,3	14,0	17,9
Tamaño de la familia	Persona sola	4,4	13,0	14,0	11,1
	De 2 a 4 miembros	84,4	80,5	78,0	81,3
	5 y mas miembros	11,1	6,5	6,0	7,6
Núcleos familiares	Sin núcleo	8,7	18,2	16,0	15,0
	Mononuclear	87,0	79,2	80,0	81,5
	Polinuclear	4,3	2,6	2,0	2,9
Estructura de la familia	Hay núcleo monoparental	39,1	9,1	6,0	16,2
	Hay ancianos	13,0	29,9	16,0	21,4
	Hay menores	34,8	26,0	12,0	24,3
	Hay jóvenes	41,3	26,0	8,0	24,9
	Hay personas con minusvalía	13,0	5,2	14,0	9,8
	Hay ocupados	23,9	31,2	66,0	39,3
	Hay parados	52,2	2,6	14,0	19,1
Grupo étnico	Todos españoles o EU15	35,6	94,7	48,0	65,5
	Algún extracomunitario o EU12 ampliación	28,9	3,9	46,0	22,8
	Gitanos españoles	35,6	1,3	6,0	11,7
Tipo de barrio	Barrio en buenas condiciones	50,0	88,3	82,0	76,3
	Barrio degradado, marginal	50,0	11,7	16,0	23,1

Fuente: Encuesta Foessa 2007

**Cuadro 4. Características de las personas de 16 a 64 años en situación de pobreza y/o exclusión social severa**

		Pobreza severa y exclusión social severa	Pobreza severa y precariedad	Pobreza moderada y exclusión severa	Total 3 grupos
Sexo	Varón	50,5	48,0	46,2	48,2
	Mujer	49,5	52,0	53,8	51,8
Edad	16 - 25	28,6	17,0	7,7	17,8
	26 - 45	50,0	46,2	67,0	52,5
	46 - 64	21,4	36,8	25,3	29,7
Relación Sustentador principal	Sustentador principal	44,8	32,6	47,8	39,7
	Cónyuge o pareja	24,0	25,6	37,8	28,2
	Hijos	26,0	35,5	10,0	26,5
	Otros parientes	3,1	4,1	1,1	3,1
	No emparentados	2,1	2,3	3,3	2,5
Estudios	Menos de 5 años en la escuela	3,2	10,2	27,3	12,6
	Sin completar EGB, ESO, Grad. Escolar	22,6	10,2	21,6	16,4
	Bachiller Elemental, EGB, ESO, Graduado Escolar	24,7	32,9	43,2	33,3
	Bachiller Superior, BUP, Bachiller, LOGSE, COU, PREU	23,7	19,2	2,3	16,1
	Formación profesional	5,4	19,8	3,4	11,8
	Estudios universitarios	20,4	7,8	2,3	9,8
Estado de salud	Muy buena / buena	89,7	93,5	84,6	90,2
	Regular	5,2	5,3	11,0	6,7
	Mala / muy mala	5,2	1,2	4,4	3,1
Limitaciones por problemas graves de salud	No	92,8	94,0	93,3	93,5
	Si	7,2	6,0	6,7	6,5
Situación laboral	Trabajando	26,8	36,5	72,6	47,4
	Buscando empleo	50,0	4,8	16,4	22,4
	Estudiante	1,8	1,6	1,4	1,6
	Pensionistas	5,4	36,5	5,5	15,6
	Me dedicaba a las labores del hogar	14,3	15,9	1,4	9,9
	Otras situaciones	1,8	4,8	2,7	3,1

Encontramos diferencias significativas estos tres grupos que hemos identificado como los más desfavorecidos de la sociedad española:

a) *Pobreza severa y precariedad social:*

El 62% de los hogares en situación de pobreza severa *no se encontraban afectados por graves problemas de exclusión*<sup>3</sup>, más allá de la exclusión del consumo y la privación que conlleva a medio plazo la carencia de renta. Sus principales problemas de exclusión social se daban en el ámbito de la vivienda, especialmente por los ingresos que tienen que distraer para ella<sup>4</sup>. En general se trata de un colectivo no demasiado alejado del mercado de trabajo, sin grandes indicadores de exclusión extrema del empleo. De hecho en uno de cada tres hogares de este grupo, hay ya al menos una persona que trabaja. Otra cosa es que el tipo de jornada y la remuneración no permitan aportar ingresos suficientes.

La inmensa mayoría de este grupo es de la etnia mayoritaria y vive en barrios bien equipados y en buenas condiciones. Por todo ello, parece razonable prever unas expectativas positivas de inserción social y laboral. En la mayoría de los casos, que podíamos estimar en unos 400.000 hogares para 2007, hay alguna persona que podría incorporarse a una prestación como la RAI, siempre que se flexibilizasen notablemente los requisitos tal como veremos (edad, tiempo de inscripción en el desempleo,...).

b) *La pobreza severa más excluida:*

El 38% restante de los hogares muy pobres se encontraban en situaciones de exclusión social severa<sup>5</sup>. Es un grupo que presenta altos niveles de privación de los bienes más básicos, con una alta incidencia del desempleo, que llega a afectar en la mitad de los casos a la totalidad de miembros de la familia. Los problemas en los ámbitos de la vivienda o de la salud son también muy importantes y van asociados muy directamente a su carencia de ingresos (gastos excesivos de vivienda, dificultades para comprar medicamentos,...).

Aquí la composición étnica es muy compleja ya que las minorías se convierten en mayoría: suponen dos tercios de los casos (la mitad de ellos extranjeros, la otra mitad de la comunidad gitana). La concentración en barrios degradados es muy importantes en este grupo, lo que supone otro *handicap* para los procesos de inserción social y laboral. Dentro de este grupo, sin embargo, podríamos distinguir posiblemente dos grandes tipos de situaciones a la hora de orientar las políticas sociales:

*b.1) Las bolsas de marginación:* En 6 de cada 10 casos de este grupo se detectan situaciones de conflicto social (violencia doméstica, adicciones, antecedentes penales,...) que hacen necesario concebir su proceso de inserción laboral muy en relación con la intervención de los servicios sociales. Para ello, sería de un extraordinario interés que se hiciesen efectivos los convenios con las CCAA y los ayuntamientos a los que hace referencia el artículo 14.5 del Real Decreto 1369/2006 que regula la RAI. Sólo con el apoyo y la colaboración de los

---

<sup>3</sup> Se entiende la exclusión social como un fenómeno multidimensional que tiene que ver con la participación en el mercado de trabajo normalizado, con el acceso a los ingresos (su dimensión económica), pero también con la participación política y el acceso a los derechos sociales (ciudadanía política y social) y con el desarrollo de redes sociales positivas que no generan conflicto social y previenen el asilamiento.

<sup>4</sup> A más de 1/3 de estos casos, los gastos de vivienda excesivos les sitúan por debajo de la pobreza extrema.

<sup>5</sup> Con un índice de exclusión 4 veces superior de la media de la población.

servicios sociales cabe pensar que este grupo, que podríamos estimar entre 100.000 y 150.000 hogares, pueda llegar a incorporarse a un programa como la RAI y que esta incorporación pueda tener los efectos deseados en cuanto a la mejora de su empleabilidad. Para ellos, podría estudiarse la posibilidad de acceder a la RAI a través de los servicios sociales o bien el acceso a los programas de renta mínima con una financiación básica del Estado.

*b.2) El peso de las cargas familiares:* En una parte minoritaria pero significativa de este grupo en pobreza y exclusión social severas encontramos la presencia de núcleos monoparentales (39%) y hay también una presencia significativa de menores (en el 35%) y de jóvenes (45%). Aquí, como cabía esperar, la presencia de mujeres es mayor: uno de cada tres hogares en pobreza y exclusión social severas está encabezado por mujer. Podríamos estar hablando por tanto de otro colectivo cercano a los 100.000 hogares. En el caso de estos hogares, su incorporación al mercado de trabajo y sus posibilidades de incorporarse a un programa como la RAI pasan por el acceso a los recursos necesarios para el cuidado de los niños para lo que convendría establecer medidas complementarias de guardería o de apoyo económico complementario para ese fin.

*c) La exclusión severa en pobreza moderada:*

Este cuarto de millón de hogares presenta situaciones de exclusión social no menos graves que el grupo anterior. De hecho, a pesar de tener un nivel relativamente superior de ingresos, la privación de los bienes más básicos afecta a 6 de cada 10 hogares en este grupo. Las viviendas en precario y el hacinamiento son problemas habituales. La fuerte presencia de extranjeros (un 46% de este grupo) hace que la exclusión sea especialmente destacada en el eje de la participación política, pero también para los nacionales se observa una mayor desvinculación en este ámbito. Algunas de las dimensiones más conflictivas de la exclusión social (relaciones violentas, dependencias, problemas con la justicia,...) están aquí también especialmente presentes.

Sin embargo, se trata de un grupo relativamente joven (el 60% de los sustentadores principales son menores de 45 años) y con un nivel relativamente alto de actividad en relación con los otros grupos (en 2/3 de los hogares había alguna persona ocupada), aunque en muchos casos se trata de empleos irregulares, sin cobertura de la seguridad social. Por ello, los objetivos de reinserción social son aquí importantes. Aunque su modestísimo nivel de ingresos justificaría también la transferencia de rentas hacia este grupo, sus necesidades más urgentes tienen que ver con la intervención de diversos tipos de servicios sociales que les ayuden a resolver sus problemas personales, familiares y relacionales, mientras en el ámbito del empleo se trataría de conseguir una promoción laboral hacia empleos de mayor calidad.



## Cuadro 5. Indicadores de exclusión social para tres grupos de hogares en dificultad

	Pobreza severa y exclusión social severa	Pobreza severa y precariedad	Pobreza moderada y exclusión severa	Total 3 grupos
Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más	6,5	0,0	10,0	4,6
Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante apoyo, venta ambulante marginal, empleadas hogar no calificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad	28,3	0,0	6,0	9,2
Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular)	41,3	0,0	44,0	23,7
Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de bajanji con prestaciones contributivas por desempleo del INEM	10,9	7,8	4,0	7,5
Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año	26,1	2,6	18,0	13,3
Hogares con todos los activos en paro	50,0	2,6	16,0	19,1
Pobreza severa Ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente (3.360 €/año)	100,0	100,0	0,0	71,1
Hogares que no cuentan con bienes considerados básicos por más del 95% de la sociedad (agua corriente, electricidad, baño completo, teléfono fijo, teléfono móvil, automóvil, televisión y conexión a internet) por no poder permitírselo	43,5	6,5	60,0	31,8
Sin derecho de elegir a sus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria	26,1	3,9	46,0	22,0
No participan en las elecciones por falta de interés, ni son miembros de asociaciones	10,9	0,0	26,0	10,4
Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela	17,4	2,6	10,0	8,7
Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	2,2	0,0	2,0	1,2
Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	6,5	1,3	12,0	5,8
Humedades, suciedad y olores (insalubridad)	10,9	2,6	16,0	8,7
Hacinamiento grave (< 15 m <sup>2</sup> /persona)	21,7	5,2	46,0	21,4
Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, reaquilada, ocupada ilegalmente)	8,7	7,8	40,0	17,3
Entorno muy degradado	8,7	0,0	8,0	4,6
Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar	2,2	1,3	2,0	1,7
Gastos excesivos de la vivienda (Ingresos - gastos viv < umbral pobreza severa)	71,7	36,4	48,0	49,1
Alguien sin cobertura sanitaria	2,2	0,0	38,0	11,6
Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora	4,3	0,0	4,0	2,3
Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria	2,2	0,0	6,0	2,3
Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben	6,5	0,0	8,0	4,0
Hogares con enfermos, que no han usado los servicios sanitarios en un año	2,2	0,0	2,0	1,2
Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos	54,3	6,5	26,0	24,9
Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años	50,0	7,8	62,0	34,7
Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas	10,9	0,0	6,0	4,6
Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego	41,3	2,6	66,0	31,2
Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja	10,9	0,0	6,0	4,6
Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales)	13,0	0,0	58,0	20,2
Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad	4,3	3,9	6,0	4,6
Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos	0,0	0,0	2,0	0,6
Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarias, para transeuntes o mujeres	2,2	0,0	4,0	1,7

### 1.3 Los hogares más afectados por la crisis

Apuntando los diferentes indicadores sociales a que los efectos de la crisis se extienden de forma generalizada entre el conjunto de categorías de la población, hay algunos colectivos en los que los distintos procesos señalados –desempleo de los sustentadores principales, incidencia del paro en todos los activos del hogar y ausencia de ingresos– se manifiestan con especial crudeza. Los datos más recientes de la Encuesta de Población Activa permiten disponer de un cuadro de características de los hogares para las que la incidencia de estos problemas presenta rasgos diferenciales (Cuadros 6 y 7).

Un primer rasgo revelador de la acentuación de los perfiles de riesgo en determinados grupos de la población es el impacto diferencial de la crisis en los *hogares con niños*. Los estudios disponibles para etapas anteriores ya reflejaban un cierto retroceso de los hogares con niños en la época de bonanza, con el incremento, incluso, en dicho período de las tasas de pobreza infantil. Los datos correspondientes al período reciente de profundo deterioro del empleo ponen de manifiesto que la crisis se está cebando especialmente en los hogares con niños. El acceso al empleo de los sustentadores de estos hogares es menor –y decreciente, además, en el tiempo– que en el resto de los hogares y, sobre todo, la incidencia relativa de la pobreza más severa –hogares sin ingresos del trabajo ni pensiones o prestaciones por desempleo– ha crecido casi un veinte por ciento en tan solo dos años. Si atendemos a la tipología y al tamaño de los hogares emergen, fundamentalmente, tres rasgos definitorios del alcance de la crisis en determinados grupos de población. En primer lugar, los *hogares monoparentales*, sin ser los más perjudicados por la caída del empleo y la emergencia de nuevos problemas de insuficiencia de ingresos, presentan, sin embargo, la mayor incidencia en los tres indicadores citados. En el caso de la carencia de ingresos, el indicador es casi cinco veces mayor que el resto de la población. Destacan, en segundo lugar, las *personas jóvenes que viven solas*. Las tasas de paro son muy altas y el riesgo relativo de carecer de ingresos y depender, por tanto, de la intervención pública, no sólo es considerablemente mayor al del resto de grupos, sino que, además, ha aumentado sensiblemente en el período de crisis (la incidencia relativa de la ausencia de ingresos pasó de 3,1 a 4,3 entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009).

Un tercer grupo para el que los problemas se han agudizado en esta etapa de profunda atonía de la actividad económica es el de las *familias numerosas*. Sin ser la incidencia tan alta como en los otros dos grupos citados, en consonancia con lo ya señalado para los hogares con niños, la incidencia relativa de la falta de ingresos ha crecido casi un 50% en tan sólo dos años. Si este dato se combina con una previsible reducción de los salarios en los cabezas de familia con altas cargas familiares que han conseguido conservar el empleo, parece claro que uno de los colectivos para el que parece más necesaria la articulación de un paquete de medidas urgentes es el de las familias con mayor número de hijos.

Si la atención se fija en el estado civil de la persona principal del hogar, el retrato de las necesidades sociales que ofrece la EPA valida la hipótesis tradicional de la estabilidad de la composición del hogar como garantía implícita de protección ante shocks económicos adversos. Así, aunque las tasas de desempleo de los sustentadores casados han crecido más que en el resto de grupos la incidencia relativa de la falta de ingresos es considerablemente menor. Lo contrario sucede en el caso de los sustentadores *solteros* –resultado lógicamente ligado a la anterior constatación del crecimiento del riesgo en las personas jóvenes que viven

solas– y en los hogares con sustentadores *separados o divorciados*, con las mayores tasas de paro y la mayor incidencia de la carencia de ingresos.

La edad aparece, por tanto, como un factor clave en la explicación de los efectos sociales de la crisis. Las *personas jóvenes* son, sin duda, el colectivo más afectado por la intensidad del deterioro de la dinámica laboral. La ausencia de redes de protección específicas para este colectivo ha provocado que el notable incremento del paro juvenil se haya traducido en un severo empobrecimiento de parte del estrato más joven de la sociedad.

**Cuadro 6. Incidencia relativa del desempleo de la persona principal del hogar, el desempleo del conjunto del hogar y la falta de ingresos, según características de la persona principal**

	Todos los hogares (% frecuencias)			Persona principal en paro (incidencia relativa)			Todos los activos parados (incidencia relativa)			Hogares sin ingresos (incidencia relativa)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<b>Sexo SP</b>												
Hombre	56,2	55,4	54,9	0,89	0,94	1,08	0,99	0,99	1,04	0,72	0,79	0,89
Mujer	43,9	44,6	45,1	1,14	1,07	0,90	1,01	1,02	0,96	1,36	1,26	1,13
<b>Edad SP</b>												
16-24	1,47	1,42	1,33	3,72	3,20	2,74	2,18	1,56	2,53	3,55	3,82	3,98
25-34	15	14,9	14,9	1,65	1,67	1,79	1,14	1,25	1,37	1,11	1,22	1,60
35-44	21,2	21,1	21,5	1,46	1,45	1,53	1,09	1,09	1,25	0,88	0,99	1,15
45-54	20,8	21,2	20,9	1,23	1,27	1,22	0,91	0,99	0,99	0,77	0,84	0,90
55-64	16,3	16,3	16,4	0,79	0,78	0,69	1,25	1,18	0,97	1,25	1,19	0,98
>=65	25,3	25,1	25,1	0,02	0,01	0,01	0,68	0,63	0,52	0,91	0,73	0,45
<b>SP inmigrante</b>												
No	89,4	88,2	87,7	0,86	0,80	0,77	0,95	0,90	0,86	0,87	0,83	0,77
Si	10,6	11,8	12,3	2,22	2,47	2,61	1,44	1,74	2,02	2,09	2,31	2,68
<b>Estado civil SP</b>												
Soltero-a	17,7	17,9	18,5	1,66	1,55	1,51	1,56	1,40	1,46	1,61	1,97	2,03
Casado-a	63,8	63,2	62,3	0,89	0,92	0,95	0,79	0,79	0,83	0,58	0,55	0,61
Viudo-a	12	11,9	11,9	0,25	0,23	0,17	0,88	0,94	0,78	1,41	1,12	0,80
Separado-a o Divorciado-a	6,54	7,04	7,37	1,68	1,62	1,50	1,80	1,99	1,61	2,73	2,39	2,04
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Incidencia relativa: % hogares de cada categoría en cada situación / % de hogares de cada categoría en la población total

Fuente: Ayala y Cantó (2009).

**Cuadro 7. Incidencia relativa del desempleo de la personal principal del hogar, el desempleo del conjunto del hogar y la falta de ingresos, según características del hogar**

	Todos los hogares (% frecuencias)			Persona principal en paro *			Todos los activos parados*			Hogares sin ingresos*		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<b>Niños en el hogar</b>												
sin niños	69,0	68,7	68,9	0,81	0,79	0,77	0,97	0,99	0,90	1,07	1,10	1,01
con niños	31,0	31,3	31,1	1,42	1,46	1,52	1,07	1,02	1,21	0,83	0,77	0,98
<b>Tipo de hogar</b>												
adulto solo, menor de 45 años	4,76	4,98	5,33	1,70	1,72	1,74	2,49	2,49	2,44	3,07	3,68	4,27
adulto solo 45-65	3,82	4,12	4,16	1,25	1,33	0,99	1,82	1,92	1,38	4,54	4,48	3,84
adulto solo >64 años	8,69	8,73	8,72	0,01	0,02	0,00	0,02	0,03	0,00	2,06	1,55	1,04
Monoparental	1,58	1,48	1,67	2,30	2,31	2,03	3,37	3,36	2,84	5,45	5,24	4,56
dos adultos, 16-64, sin niños	14,6	14,5	15,1	1,34	1,31	1,29	0,98	1,21	1,01	0,85	1,06	0,90
dos adultos, >64, sin niños	8,4	8,49	8,53	0,00	0,01	0,22	0,01	0,01	0,01	0,32	0,33	0,14
dos adultos, 16-64 y >64, sin niños	4,95	4,76	4,9	0,35	0,33	0,00	1,50	1,34	1,34	0,62	0,43	0,20
dos adultos, uno-dos niños	18,7	19,3	19,2	1,31	1,32	1,38	0,88	0,76	0,98	0,65	0,56	0,77
dos adultos, tres o más niños	1,56	1,66	1,72	2,34	1,40	1,75	1,53	1,59	2,03	1,10	1,23	1,65
grupo adultos 16-64, sin niños	15,9	15,6	14,9	1,16	1,09	1,06	0,76	0,69	0,74	0,35	0,28	0,37
grupo adultos, 16-64, con niños	7,31	7,17	6,93	1,49	1,76	1,89	0,80	0,96	1,17	0,42	0,46	0,72
grupo adultos, 16-64 y >64, sin niños	7,78	7,36	7,14	0,43	0,35	0,35	1,87	1,75	1,52	0,08	0,11	0,08
grupo adultos, 16-64 y >64, con niños	1,69	1,61	1,47	0,72	1,14	0,77	1,55	1,55	1,63	0,09	0,20	0,04
<b>Tamaño del hogar</b>												
1	17,3	17,8	18,2	0,75	0,80	0,73	1,09	1,15	1,03	2,89	2,83	2,62
2	28,9	28,6	29,6	0,81	0,79	0,80	0,86	0,93	0,85	0,80	0,85	0,69
3	23,3	23,5	23,4	1,08	1,09	1,10	1,30	1,20	1,20	0,63	0,54	0,67
4	21,7	21,5	20,9	1,15	1,14	1,21	0,78	0,73	0,84	0,40	0,37	0,47
5	6,26	6,08	5,81	1,38	1,40	1,37	0,83	1,04	1,30	0,31	0,63	0,74
6	1,78	1,66	1,46	1,89	1,73	1,67	1,29	0,72	1,26	0,90	0,31	0,86
7	0,55	0,48	0,43	1,85	1,96	2,86	1,82	1,67	2,63	0,31	0,65	1,35
8	0,19	0,18	0,15	2,21	3,50	1,47	1,63	1,50	1,40	0,37	0,33	0,47
9	0,06	0,06	0,06	0,83	1,00	2,17	1,50	0,83	0,83	0,00	0,00	0,83
10 ó mas	0,03	0,03	0,03	2,00	0,00	2,67	0,00	3,67	1,33	0,00	0,00	1,67
<b>Número de miembros 16-65</b>												
1	17,9	18,1	18,8	1,06	1,09	1,02	2,19	2,14	1,89	2,44	2,60	2,54
2	38,5	39	39,5	1,29	1,24	1,28	1,04	1,06	1,08	0,70	0,74	0,80
3	15,4	15,2	14,7	1,15	1,21	1,28	0,92	0,96	1,01	0,39	0,37	0,51
4	8,58	8,31	7,64	1,16	1,15	1,13	0,56	0,53	0,70	0,29	0,22	0,32
5	1,84	1,62	1,45	1,23	1,81	1,34	0,55	0,29	0,70	0,10	0,11	0,21
6	0,35	0,26	0,28	3,29	2,19	1,46	1,06	0,96	1,04	0,00	0,00	1,11
7	0,06	0,06	0,06	1,00	2,50	3,50	0,00	0,33	0,33	0,00	0,00	0,00
8 o más	0,01	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	4,00	5,50	1,00	0,00	0,00	0,00
<b>Número de miembros &gt;65</b>												
ninguno	68,1	68,6	68,9	1,37	1,36	1,37	1,10	1,13	1,16	1,11	1,17	1,28
1	19,2	18,7	18,5	0,28	0,27	0,25	0,87	0,79	0,74	1,14	0,89	0,56
2	12,3	12,3	12,3	0,10	0,10	0,08	0,68	0,62	0,52	0,23	0,25	0,12
<b>TOTAL</b>	100	100	100	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

\* Incidencia relativa: % hogares de cada categoría en cada situación / % de hogares de cada categoría en la población total

Fuente: Ayala y Cantó (2009).

Un último rasgo destacado en esta caracterización es el empeoramiento también diferencial de la *población inmigrante*. Tan sólo en el último año el número de desempleados inmigrantes aumentó en más de medio millón de personas, duplicando el crecimiento de su tasa de paro el registrado por la población española. Encontrando en los tres indicadores de desempleo del hogar elementos negativos diferenciales, destaca especialmente el veloz aumento del porcentaje de hogares inmigrantes en los que todos los activos están en paro. La incidencia relativa de este problema duplica la de la población española. La velocidad de la caída del empleo en la construcción –sector de actividad directa o indirecta de una alta proporción de la población inmigrante– no ha sido compensada por el colchón que podía haber supuesto la hasta ahora mayor actividad y ocupación femenina, dado que en un porcentaje creciente de estos hogares todos los activos han pasado a estar desempleados. El resultado es la generalización de situaciones de notable carencia y pobreza severa, ya adelantadas por otras encuestas y ahora agudizadas, como demuestra el dato revelador de que uno de cada tres hogares sin ingresos en España sea inmigrante.

Hay dos aspectos que condicionan este rápido retrato. En primer lugar, se han destacado básicamente aquellos rasgos que revelan el riesgo diferencial ante la crisis de determinados grupos de hogares. El peso demográfico de estos grupos difiere considerablemente y, en algunos casos, es pequeño, lo que relativiza la simple inferencia de que la mayor parte del gasto de un nuevo sistema de garantía de ingresos se concentraría en estos grupos. En segundo lugar, la utilización de los datos de la EPA para medir los efectos de la crisis en términos de la concentración del desempleo en los hogares o la carencia de ingresos no permite considerar otras formas de pobreza severa que, sin duda, han aumentado en el período estudiado y que aumentarían las cifras absolutas de demandantes de prestaciones. Es el caso del conjunto amplio de hogares de bajos salarios que, sin estar cubiertos por los programas autonómicos de rentas mínimas, reciben remuneraciones insuficientes para atender las cargas familiares.

## II. El sistema de garantía de ingresos mínimos

### 2.1 El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un “sistema” poco sistemático

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

En 1984 Cáritas lanzaba una campaña de denuncia pública poniendo de manifiesto la existencia de 8 millones de pobres. Dos décadas y media después, las estadísticas, ahora oficiales, siguen poniendo de manifiesto la existencia de la misma proporción de personas en situación de pobreza relativa<sup>6</sup>. Han cambiado los métodos de cálculo, han cambiado las instituciones encargadas de hacerlo (ahora el INE y EUROSTAT), pero España sigue siendo uno de los países europeos con mayores niveles de desigualdad social y de pobreza. Sorprende sobre todo que durante este periodo, España ha experimentado un proceso de cambio social, económico y político muy importante: han madurado sus instituciones democráticas, se han atravesado etapas de intenso crecimiento y crisis económicas, procesos de reconversión industrial y reformas laborales de gran calado. Se ha experimentado uno de los procesos más intensos de inmigración de la historia de España (y de los más importantes del mundo en este periodo). Ha habido, en su conjunto, una significativa mejora de los sistemas de bienestar (alguno de ellos, como los servicios sociales personales, casi inexistentes hace 25 años), y ha mejorado en general el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, se mantienen, como una característica estructural, los mismos niveles de pobreza que hace un cuarto de siglo: un 19% de la población, 4 puntos más que la media europea (EU-15), y prácticamente el doble que países como Holanda o Dinamarca.

Aunque las estadísticas ponen de manifiesto una reducción de la pobreza más extrema y aunque cabe pensar que incluso los sectores más desfavorecidos también se han beneficiado (aunque menos) de la prosperidad general de la sociedad española, el mantenimiento de los

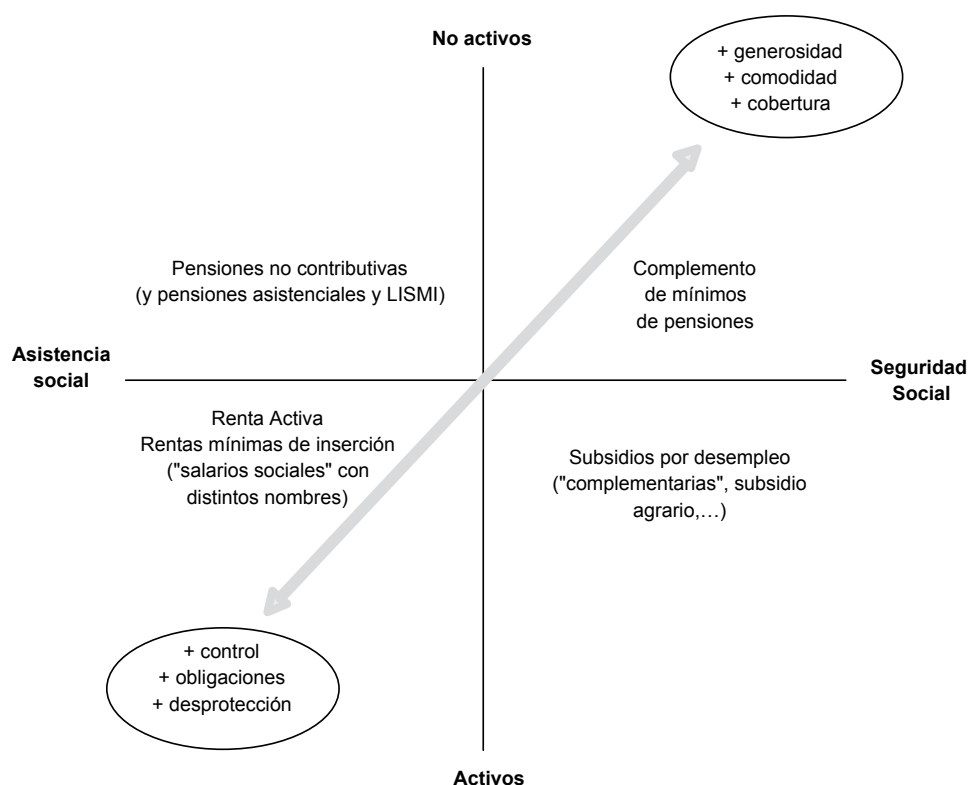
---

<sup>6</sup> Por debajo del 60% de la renta mediana equivalente.

niveles de pobreza relativa en este periodo de veinticinco años pone en cuestión la efectividad del sistema de garantía de ingresos mínimos en España, muchos de cuyos dispositivos no existían al comienzo del mismo.

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

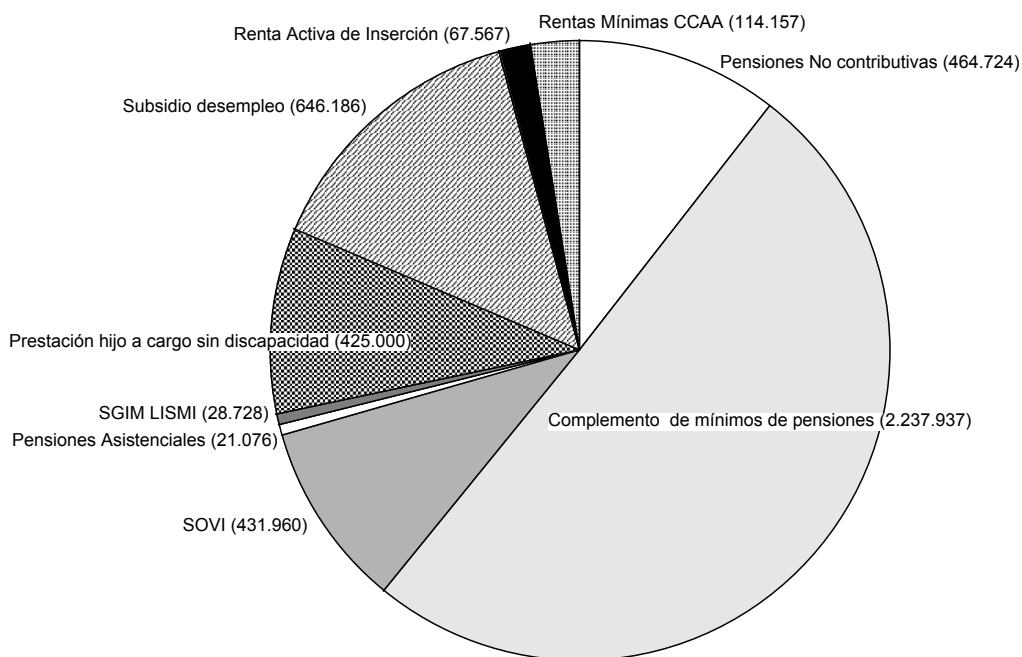
Gráfico 3. Programas de garantía de mínimos en el sistema español de protección social



Cuando se plantea el debate sobre la pobreza, la atención recae habitualmente en las rentas mínimas, pero no es ésta la principal prestación orientada a personas y hogares con muy bajos recursos (que requiera una prueba de necesidad). El panorama es mucho más complejo y las diferencias son muy notables entre unas y otras en cuanto a la forma en la que se tratan estas situaciones de necesidad en cada caso. Tanto los Complementos de Mínimos de Pensiones como las Pensiones No Contributivas tienden a cubrir prácticamente la totalidad de su demanda potencial y el nivel de control sobre la situación de los perceptores es extremadamente laxo, hasta tal punto que la mayoría de los pensionistas de la Seguridad Social con Complemento de Mínimos no se entera de que lo cobra ni lo distingue de la parte de su pensión por la que efectivamente cotizó. Los subsidios asistenciales por desempleo

sitúan a los perceptores en una situación claramente más incómoda (sujetos a obligaciones más o menos estrictas según las modalidades, más claramente en la Renta Activa), y su nivel de cobertura es más reducido: sólo una parte de los desempleados sin prestación contributiva lo reciben. Pero sin duda las rentas mínimas de las comunidades autónomas (o sus equivalentes) son las que centran la atención del escrutinio social<sup>7</sup>, las más sujetas a todo tipo de condiciones disuasorias, y las que tan sólo llegan a una proporción extremadamente reducida de los hogares que las necesitarían (aquellas situadas por debajo del baremo establecido).

**Gráfico 4. N° de prestaciones de los principales programas de garantía de ingresos mínimos en España en 2008 (media anual)**



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

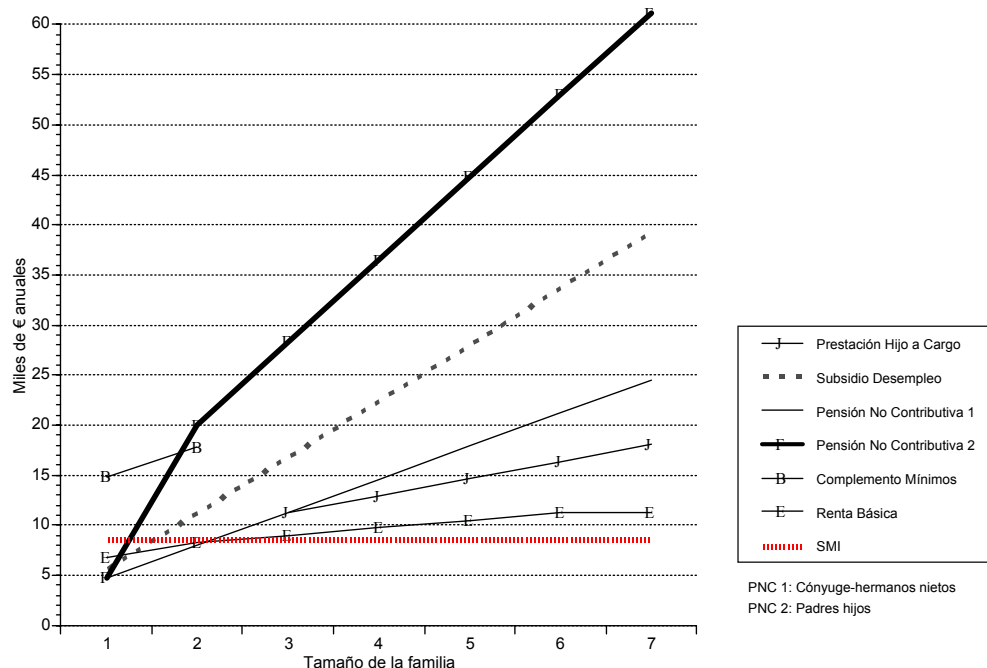
En España existen por tanto casi 4,5 millones prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad, que suponen una media de 2.490 € anuales, una cantidad sin duda muy reducida como para superar la situación de pobreza en la que se encuentran muchos de los hogares que los perciben<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> No deja de sorprender que la atención del debate público y la obsesión fiscalizadora se centre en numerosas ocasiones sobre las rentas mínimas de las comunidades autónomas, que representan tan sólo el 2,6% de los perceptores y el 3,6% de los recursos destinados a este fin, por no compararlas con otros programas de gasto público de más dudosa utilidad social.

<sup>8</sup> Esta es la cifra de referencia que habría que manejar en España para compararla con otros sistemas de prestaciones asistenciales en Europa (7,5 millones de perceptores en UK, 3 millones en Francia, ó 3,8 millones en Alemania). En muchas ocasiones el desconocimiento de nuestro sistema de protección social, mucho más

Se trata de un sistema que en su conjunto manejaba ya casi 12.000 mill. € antes de la crisis, pero fuertemente desarticulado, sin criterios redistributivos homogéneos, que no controla cómo se complementan las distintas prestaciones en los mismos hogares, que no contempla la situación económica y la composición familiar del mismo modo, y que no tiene previstos los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

Gráfico 5. Baremos para el acceso a los programas de garantía de mínimos en España (2006)



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

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

En el gráfico anterior puede verse las enormes diferencias en la concepción de las “situaciones de necesidad” que se supone están llamados a atender estos dispositivos. Incluso en el mismo programa, en el caso de las Pensiones No Contributivas, el nivel económico protegido es radicalmente distinto según las relaciones de parentesco de los miembros de la familia. Al margen de las fuertes diferencias en términos absolutos (que hacen que el umbral de protección sea seis veces superior para una familia de 4 miembros entre un extremo y otro), destaca la disparidad de criterios en cuanto a la consideración de las escalas de equivalencia

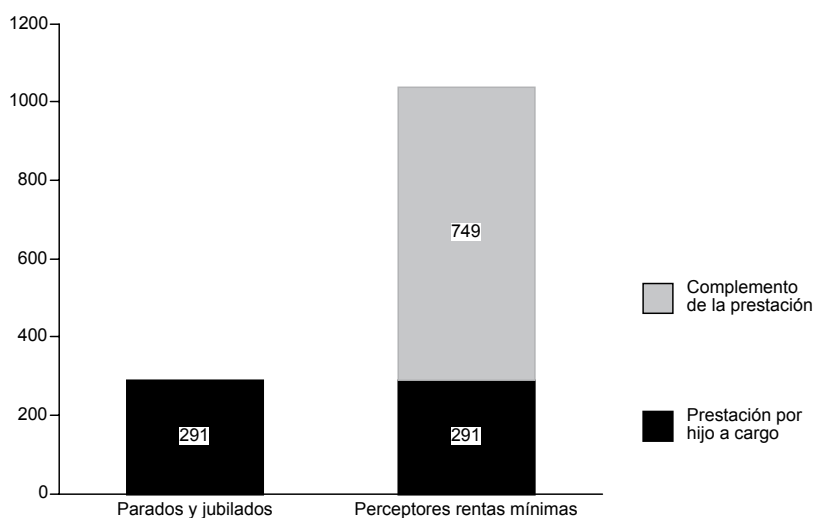
---

asistencializado de lo que se cree, hace que se infravalore sustancialmente este cálculo en los análisis comparativos, como el realizado por la UE, donde sólo aparecía un millón de perceptores de prestaciones asistenciales en España. Ver: UE, Comisión Europea (1999). *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européenne*. Bruselas.

que teóricamente garantizarían la equidad en el tratamiento de familias de diferente tamaño<sup>9</sup>. Las rentas mínimas de inserción aparecen en esta comparación casi planas, lo que supone una subprotección relativa de las familias de mayor tamaño, mientras que en otros programas son justamente estas familias las más beneficiadas potencialmente.

A la hora de establecer la cuantía de las prestaciones, también puede verse cómo se compensa de forma muy distinta la existencia de más miembros en la familia. Respecto de los hijos, por ejemplo, en algunas prestaciones no se prevén pagos diferentes según el tamaño de la familia, por lo que sólo si estos son menores se contaría con la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social (contributiva o no contributiva), de una cuantía que sigue congelada en 291 € anuales como complemento para hacer frente a unas necesidades teóricamente mayores. En los programas de rentas mínimas, sin embargo, a esta prestación por hijo a cargo podrá sumársele el complemento que se establece en cada comunidad autónoma por miembro adicional (hasta llegar al tope establecido, en su caso). En general, los hijos están claramente subprotegidos en todos los programas de garantía de mínimos y las cuantías adicionales difícilmente dan para afrontar los gastos de manutención: las altas tasas de pobreza infantil tienen que ver en parte con estas carencias. Pero este déficit se da en unos programas más que en otros.

**Gráfico 6. Prestación adicional por hijo a cargo en algunos dispositivos del sistema de garantía de ingresos mínimos 2009.**



Nota: Para las rentas mínimas, establecemos el complemento para la tercera persona en el caso de la Renta Básica de Navarra

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

Tampoco hay unanimidad de criterio en cuanto a qué miembros de la familia se consideran obligados a asistirse mutuamente, con quiénes se tiene obligación de compartir los

<sup>9</sup> Las escalas de equivalencia tendrían que responder a la existencia de economías de escala en los hogares, que hacen que la incorporación de un miembro adicional no supone un aumento proporcional (per cápita) del gasto.

ingresos propios. Al margen de lo que pueda regular el código civil al respecto, cada dispositivo de mínimos ha considerado la unidad familiar de una forma distinta, lo que también tiene una implicación directa en cuanto al nivel de protección: cuantas más relaciones de parentesco son consideradas como parte de la unidad familiar (normalmente convivientes), más probabilidades existen de que se dé una cierta acumulación de ingresos y de quedar por tanto excluidos del programa. Mientras en algunos casos, como en los complementos de mínimos de pensiones, se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos de los cónyuges, en otros casos, como en las rentas mínimas de las comunidades autónomas, tienden a contemplarse los ingresos prácticamente de todas las personas del hogar.

**Gráfico 7. Concepción de la unidad familiar en distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos**

	Perceptor	Cónyuge	Hijos	Padres	Consanguíneos 2º grado	Afines 1º grado
Prestación por hijo a cargo (no contributiva)			< 18 años			
Subsidio de desempleo			< 26 años o discapacitados			
Renta Activa de Inserción			< 26 años o discapacitados			
Pensiones no contributivas						
Complemento de mínimos de pensiones						
Rentas mínimas de las CCAA			Convivientes			

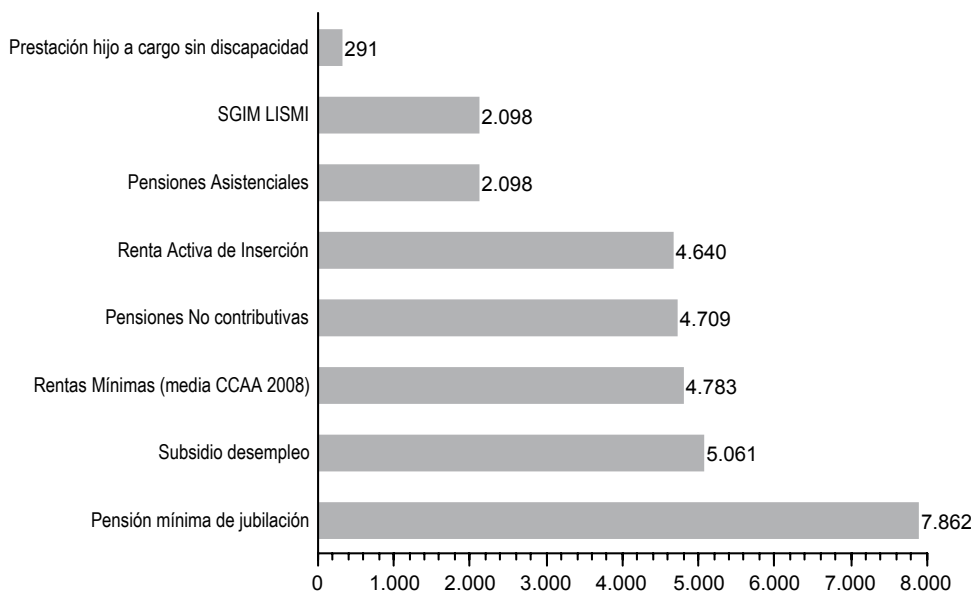
Fuente: Elaboración propia en base a la normativa

La combinación de un concepto de unidad familiar amplio con una escala de equivalencia baja es el mecanismo que reduce muy notablemente la cobertura de ciertos programas de mínimos, como las rentas mínimas de inserción. Es éste un tema de gran trascendencia para las políticas sociales cuyo abordaje no se ha planteado seriamente todavía en nuestro país: hasta donde llegan las responsabilidades familiares y quienes se consideran obligados a repartir sus ingresos con las personas con las que conviven.

Estas diferencias en el tratamiento de las necesidades económicas se manifiestan también al establecer las cuantías de la prestación, significativamente variables entre unos y otros programas. Incluso entre programas dirigidos a colectivos de perfiles muy similares se prevén prestaciones máximas distintas. Y aún cuando la cuantía máxima prevista es similar, puede haber diferencias significativas en las cuantías efectivamente percibidas. Las diferencias en la probabilidad de abandonar el programa en un breve plazo de tiempo, la presión para buscar otras fuentes alternativas de ingreso o las limitaciones a la estancia prolongada son muy distintas entre unos programas y otros (aún cuando vayan dirigidos a población

potencialmente activa). Esto (junto con el carácter diferencial o no de las prestaciones)<sup>10</sup> explica muy sustancialmente las diferencias en las cuantías efectivamente percibidas.

**Gráfico 8. Cuantía máxima anual de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos en España (2009)**



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

Existiendo como existen referencias empíricas que nos muestran cómo evoluciona el nivel de necesidades según el tamaño y la composición de la familia, podría perfectamente construirse un criterio más homogéneo que adecuara la distribución de los recursos disponibles al nivel de necesidad de las distintas situaciones de convivencia.

Las notables discrepancias en los criterios redistributivos entre los distintos dispositivos de garantía de ingresos mínimos serían motivo suficiente para justificar un estudio exhaustivo de su impacto diferencial en los distintos colectivos protegidos, así como de los posibles huecos y solapamientos existentes en la cobertura de las situaciones de necesidad.

### ***El crecimiento económico no supuso más solidaridad***

Durante el largo periodo de crecimiento económico continuado en España, se ha venido asistiendo a una progresiva degradación de la capacidad protectora del conjunto del sistema de garantía de mínimos. Se mire como se mire, los españoles cada vez dedicamos menos dinero a la protección de los sectores más desfavorecidos. No se ha reducido mucho el gasto real total

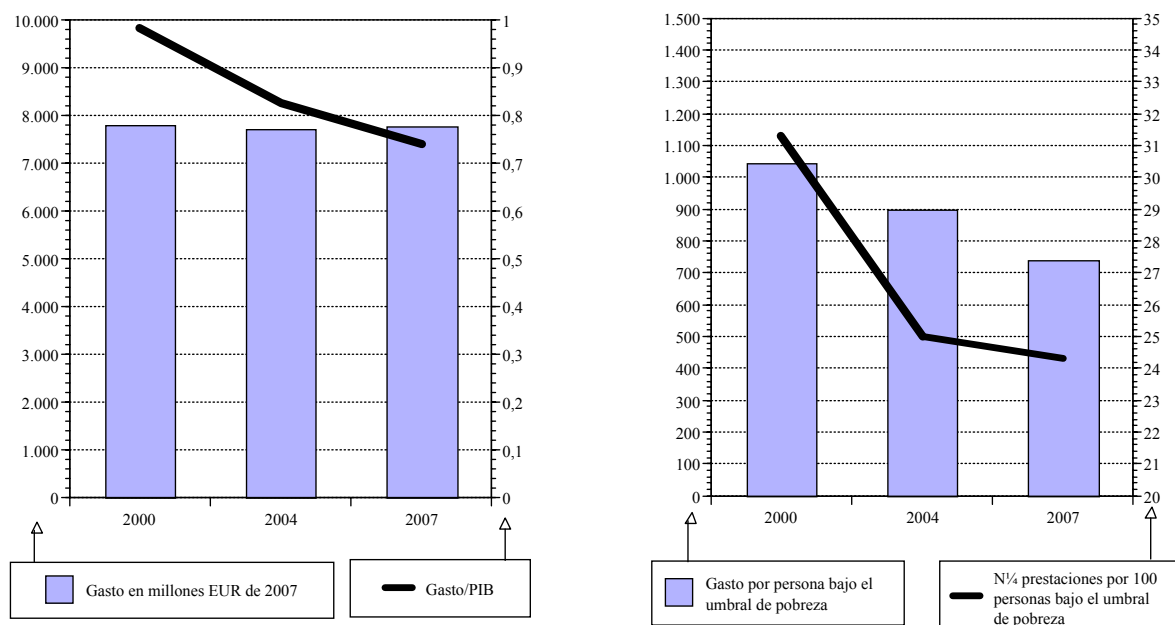
<sup>10</sup> El Complemento de Mínimos de Pensiones o las rentas mínimas de inserción son, por ejemplo, prestaciones típicamente diferenciales (se percibe la diferencia entre los ingresos y el umbral de protección establecido), mientras que el subsidio por desempleo o las Pensiones No Contributivas, por ejemplo, son de cuantía fija.

(en € constantes): unos 25 millones entre 2000 y 2007, pero eso, en una economía que crece rápidamente supone una reducción importante de la participación en el PIB: 2,4 décimas menos en el periodo considerado. Tampoco se han reducido mucho en número de prestaciones: 134.000 menos.<sup>11</sup>

Podría argumentarse que la bonanza económica reduce las necesidades sociales, pero sabemos que la tasa de pobreza se ha mantenido bastante constante (entre el 18,4 y el 19,7% en este periodo) y que la población real ha aumentado significativamente por efecto, sobre todo de la inmigración (de 40,5 a 45,2 millones de habitantes): eso supone un aumento de las personas afectadas por situaciones de pobreza relativa.

En relación con el volumen de población bajo el nivel de pobreza, el número de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos se ha reducido un 22,5% y el gasto real en un 17% aproximadamente.

**Gráfico 9. Evolución de los recursos destinados al sistema de garantía de ingresos mínimos en relación con distintos parámetros (España, 2000-2007)**



Nota: No se incluyen los Complementos de Mínimos de Pensiones

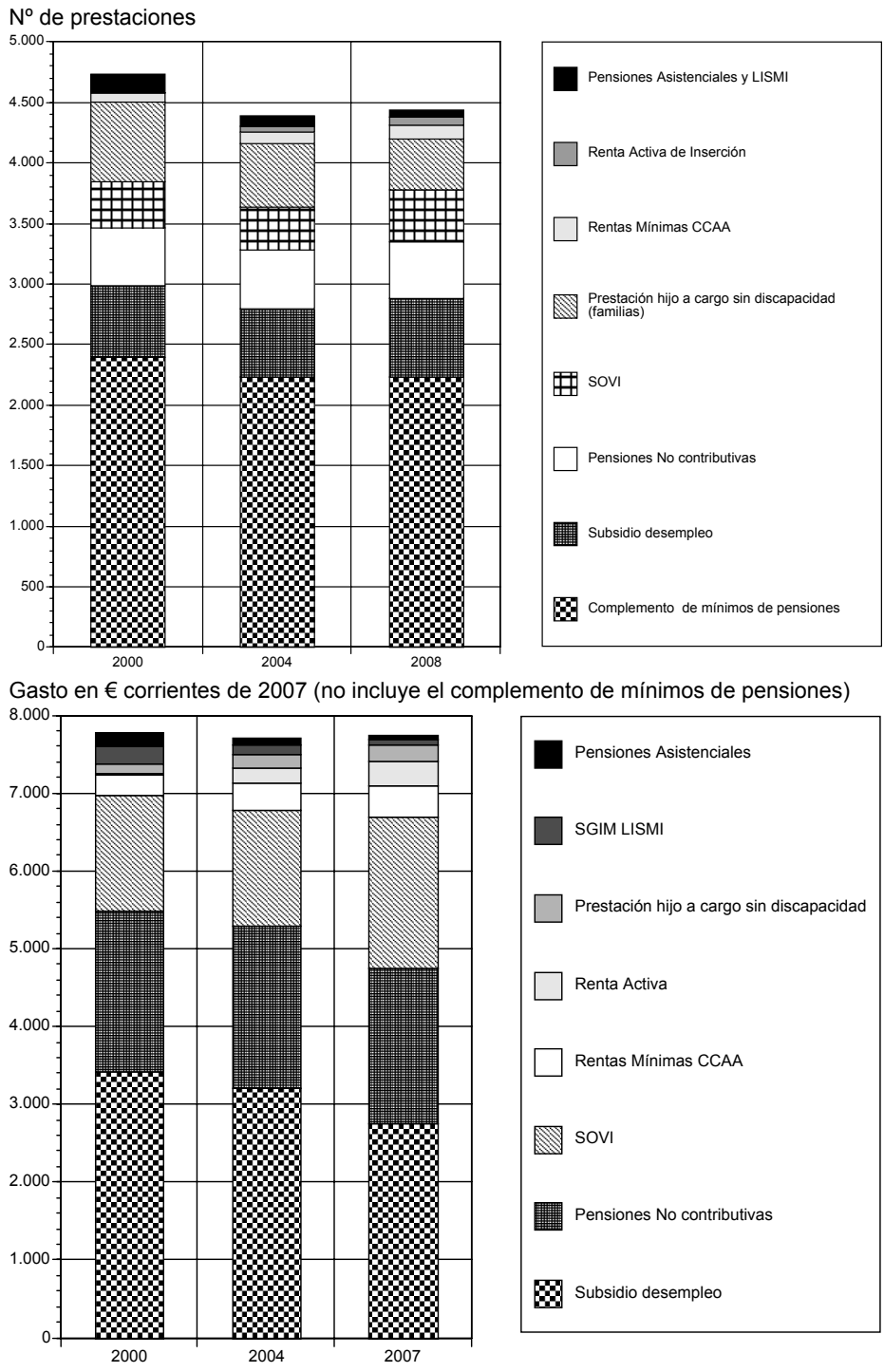
Fuente: Elaboración propia en base a las memorias y estadísticas del MTIN, del MSPS y de la Seguridad Social

En el gráfico siguiente puede verse cómo la estructura general del sistema se ha mantenido más o menos estable, aunque puede apreciarse el lento descenso de las prestaciones por hijo sin discapacidad o de los complementos de mínimos de pensiones, la tendencia a la extinción de las pensiones asistenciales o del SGIM de la LISMI, mientras las Rentas Mínimas

<sup>11</sup> No se han incluido en estos cálculos los Complementos de Mínimos de pensiones.

y la Renta Activa de Inserción crecen lentamente y el subsidio de desempleo experimenta ya la presión de la crisis para 2008.

**Gráfico 10. Cambios en la composición del sistema de garantía de ingresos mínimos 2000-2008: Evolución del nº de prestaciones y del gasto**



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

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

## 2.2 ¿Qué aportan las rentas mínimas de inserción en este sistema?<sup>12</sup>

Hace aproximadamente 20 años, según los casos, se acordó con las distintas Comunidades Autónomas, gracias a la presión de las organizaciones sindicales y después de la negativa de la administración central a asumir la reivindicación incluida en la Propuesta Sindical Prioritaria, la puesta en marcha de dispositivos de garantía de ingresos mínimos que, con distintos nombres, fueron conocidos por la opinión pública como *salarios sociales*.

La función de estos programas tendría que haber sido la de cubrir los huecos que dejaba el conjunto de prestaciones de mínimos, principalmente en los colectivos potencialmente activos (para los inactivos ya existían las pensiones asistenciales y las pensiones no contributivas que aparecieron entonces supusieron una cierta dignificación y mejora) y que se habían mantenido al margen de la protección de la Seguridad Social o habían agotado sus derechos en este nivel. Los “salarios sociales” se concebían por tanto como una última red de seguridad destinada a garantizar unos ingresos mínimos, con carácter subsidiario, para todos aquellos a los que el mercado y los distintos dispositivos de protección social dejaban al margen (o cuyos ingresos eran en cualquier caso insuficientes). Tenían por tanto las rentas mínimas un carácter estratégico, no por lo que suponían de aumento del gasto en protección social, sino por dirigirse específicamente a aquellos sectores más claramente desprotegidos, en situación de pobreza extrema<sup>13</sup>.

El estudio realizado para Caritas a los cinco años de su aprobación arrojaba un balance con una gran ambivalencia (Aguilar, Laparra y Gaviria 1995): Estos programas habían sido útiles para los 50.000 hogares perceptores, mejorando las condiciones de vida de una parte de los sectores más necesitados del país. Se mostraban totalmente injustificados los temores y las acusaciones que habían recibido, antes de nacer, de usos fraudulentos, picaresca, o de potenciar la dependencia y la cronificación. Por el contrario, aparecían en la mayoría de las Comunidades Autónomas una serie de actuaciones complementarias en el campo de la inserción (proyectos de integración, empleo protegido, programas de formación y de orientación laboral, etc.) que, aportaban como mínimo un elemento de innovación en la atención a los sectores más excluidos y que suponían en cierto sentido una nueva orientación hacia lo que ahora llamaríamos “políticas de activación”, bastante ausente en las actuaciones

---

<sup>12</sup> Una versión anterior de este apartado se publicó en: Laparra, M. (2005). "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España." *Documentación Social* 135(Intervención ante la exclusión social).

<sup>13</sup> Los baremos que se han utilizado en estos programas han estado siempre muy alejados del umbral de pobreza relativa habitualmente utilizado (el 60% de la renta mediana equivalente, por ejemplo)

públicas en este campo hasta ese momento. Sin embargo, se denunciaban ya entonces las excesivas limitaciones que la aplicación del acuerdo tenía en cuanto al reconocimiento y protección del derecho a unos ingresos mínimos garantizados y, como fruto de ello, que los salarios sociales no llegaran más que a una de cada cinco familias de la demanda potencial, estimada en un cuarto de millón de hogares (entre el 2% y el 2,5% de la población). Salvo en el caso del País Vasco<sup>14</sup>, y sólo muy parcialmente en Madrid, Cataluña o Navarra, en ninguna de las otras comunidades podía decirse que existiera un programa de rentas mínimas de inserción<sup>15</sup> asimilable a los existentes en prácticamente todos los países de la Unión Europea.

A conclusiones similares se llegaba en un análisis posterior: estos programas dotaban de unas condiciones de seguridad básica a los usuarios y, aunque el objetivo de la inserción se conseguía más lentamente, constituían un importante campo de desarrollo de iniciativas de gran valor para poder afrontar retos futuros. (Serrano y Arriba 1998)

Para completar realmente el sistema de garantía de ingresos mínimos, se planteaba la necesidad de unos 160.000 millones de pesetas para financiar tanto la prestación económica periódica como los programas de inserción y acompañamiento social paralelos a la misma. Se valoraba además la dificultad de alcanzar este objetivo sin una clara implicación por parte de la administración central del Estado, bien como un programa de rentas mínimas estatal, como parte del derecho de todos los ciudadanos españoles a la seguridad social, o bien como resultado de un proceso de convergencia entre las comunidades autónomas promovido desde el Estado, que aportaría la financiación necesaria, y aplicado de forma concertada con las comunidades autónomas.

El balance no tendría que calificarse de muy negativo si ese primer quinquenio de salarios sociales hubiera sido una primera fase que hubiese desencadenado posteriormente la extensión de las rentas mínimas en toda España. No fue ese el caso. Los diez años siguientes y hasta la actualidad han sido una especie de *travesía del desierto de las rentas mínimas en España* en la que las únicas iniciativas de interés han aparecido en algunas de las comunidades autónomas que ya estaban más avanzadas a principios de los 90.

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

---

<sup>14</sup> En el País Vasco el Ingreso Mínimo Familiar (ese fue su primer nombre) empezó a aplicarse ya antes de la negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria, con una dinámica propia y un claro compromiso político de construir un programa de renta mínima de inserción desde el principio.

<sup>15</sup> Se entiende por tal un programa que garantiza un derecho subjetivo a unos ingresos mínimos para todos los ciudadanos, con sujeción a una prueba de necesidad económica y condicionado a la participación en determinadas actividades de inserción.

Aunque la iniciativa europea por la inclusión (que ha llevado al lanzamiento consecutivo de los distintos planes de inclusión, tanto a nivel nacional como de las comunidades autónomas y de algunos ayuntamientos) parece haber perdido la fortaleza inicial, sigue suponiendo un contexto positivo para el desarrollo de la protección social y de las actuaciones contra la exclusión.

Por otro lado, en estos años se han venido desarrollando algunas iniciativas de interés en el ámbito de las rentas mínimas desde algunas comunidades autónomas y se ha reclamado explícitamente que desde este ámbito territorial se contribuya más decisivamente a la prevención de las situaciones de pobreza extrema que empieza a generar la crisis.

Es por ello que parece oportuno plantearse cual es exactamente la situación de las rentas mínimas en las CCAA y valorar las posibilidades de su refundación como parte de esa estrategia de reforma general del sistema de garantía de ingresos mínimos en España.

### *Diversidad de modelos y de tendencias en los programas de rentas mínimas*

A mediados de los años 90, tan sólo el País Vasco había puesto en marcha un programa de rentas mínimas de inserción asimilable en sus características a los programas existentes en otros países europeos: una prestación de cuantía diferencial que garantiza unos ingresos mínimos como un derecho subjetivo sujeto a prueba de necesidad y condicionado a la participación del perceptor en determinadas actividades orientadas a su inserción social y/o laboral.

Después de las últimas reformas aprobadas, Navarra (1999 y 2007), Madrid (2002) y Asturias (¿2006?) se han incorporado también formalmente a ese modelo reconociendo por ley el derecho a unos ingresos mínimos. En los primeros casos pueden observarse, sin embargo, síntomas de que la inercia y los vicios de la gestión de los programas anteriores, de carácter más discrecional, limitan todavía significativamente el reconocimiento efectivo del derecho y la previsible expansión de la demanda. Aún así, la reforma supuso en Navarra un aumento del 32% de las solicitudes aprobadas y del 15% de los hogares protegidos, una mejora sustancial en el tratamiento de los hogares de estructura más compleja, que pueden acumular varias prestaciones y permitió la incorporación de inmigrantes en situación irregular<sup>16</sup> (Laparra, Corera, García et al. 2003). En Madrid, el número de perceptores alcanzaba los 11.000 a finales de 2004, lo que supuso un incremento sustancial respecto de los 7.000 que venían percibiendo la prestación durante buena parte de la década de los 90, pero el efecto de la reforma se agotó pronto, posiblemente por las constricciones presupuestarias del programa. El Principado de Asturias aprobó también una ley que suponía un cambio sustancial en la protección de mínimos y, con una dotación de recursos adecuada para este fin, se ha

---

<sup>16</sup> En realidad los inmigrantes ya entraban en el programa previo de renta básica. Debido al aumento del flujo migratorio, paralelo a la puesta en marcha de la reforma, el 30% de los perceptores en 2001 y el 57% de la demanda nueva eran inmigrantes, muchos de ellos sin permiso de residencia. Las vías de excepcionalidad previstas en el Decreto Foral permitieron su acceso incluso cuando no se cumplía el requisito de tres años de residencia (ahora 1 año). La asistencialización de este colectivo (proporción de inmigrantes percibiendo la prestación) se ha mantenido sin embargo al mismo nivel, por debajo del 7%, desde 1997.

convertido en la segunda comunidad autónoma en cobertura de las rentas mínimas según ciertos indicadores como veremos.

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

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

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

Se mantienen también las diferencias en cuanto a la presencia de dispositivos de empleo protegido dentro de (o paralelos a) estos programas, aunque aquí podría señalarse algún proceso de convergencia: En algunas comunidades, como Navarra, en las que la opción de empleo protegido fue dominante en un tiempo, la alternativa de la prestación económica se ha desarrollado significativamente. En Asturias, otro caso en el que para nueve de cada diez beneficiarios, el salario social se concretaba en una contratación laboral en los ayuntamientos, como empleo protegido, la reforma ha ido en el sentido de la diversificación de opciones y el aumento de las prestaciones económicas directas. En sentido contrario, en el País Vasco, el desarrollo del programa Auzolan, de empleo protegido o el reconocimiento de las empresas de inserción han permitido desarrollar las alternativas laborales para una parte de los receptores de renta mínima, que comenzó siendo prácticamente la única opción planteada. En Madrid, el Plan de Lucha contra la Exclusión preveía también una expansión sustantiva de los programas de empleo protegido desde los servicios públicos de empleo, aunque este compromiso todavía no se ha concretado en ninguna actuación. Quizás no pueda generalizarse a partir de estos

casos una tendencia general, pero sí puede defenderse como hipótesis que se ha asumido la necesidad de diversificar las opciones para los perceptores incluyendo alternativas de empleo, de tal forma que pueda atenderse de un mejor modo la enorme diversidad de situaciones existentes en el espacio social de la exclusión en tantos aspectos, pero significativamente en cuanto a la relación con el mercado de trabajo.

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

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

Desgraciadamente, ni siquiera para valorar este aspecto básico tenemos buena información. Los datos que aporta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales están basados en la declaración de las comunidades autónomas, pero la calidad de los mismos es bastante deficiente, sin llegar a tener todavía una coherencia metodológica suficiente y un nivel de detalle adecuado. Como producto de estas deficiencias, los datos finales que se aportan hay que tomarlos como una mera aproximación. En cualquier caso, la escasa calidad de la información disponible nos marca otra tarea pendiente para el futuro.

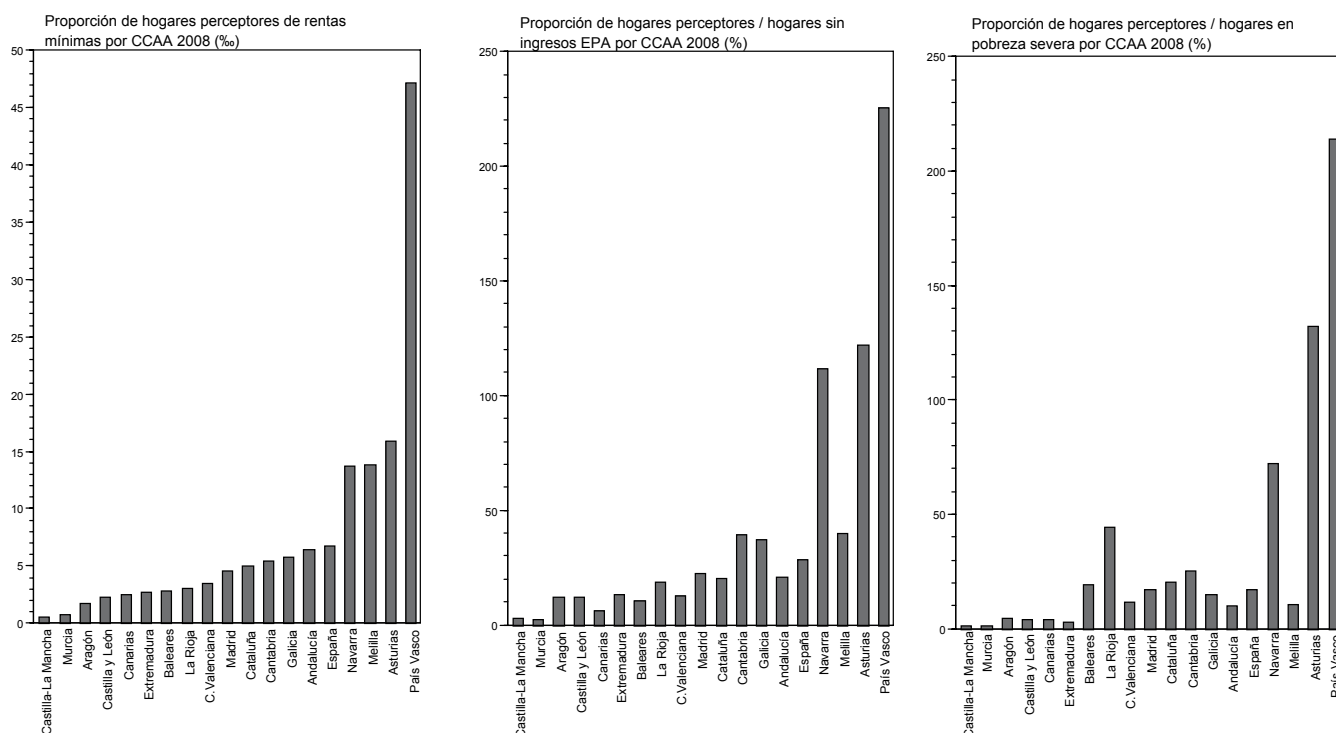
Con estas salvedades, puede estimarse que las rentas mínimas llegan en España a 7 de cada mil hogares, 114.157 perceptores en total en 2008. Incluso este exiguo nivel de incidencia general refleja mal la realidad porque uno de cada tres perceptores se encuentra en el País Vasco, un territorio en el que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

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

Los hogares entrevistados en la EPA que no disponen de un empleo, ni de ninguna pensión, ni de ninguna prestación o subsidio por desempleo. Para el conjunto del Estado, la cifra ha venido situándose en torno a los 300.000 hogares que nosotros llamamos aquí “hogares sin ingresos”. Este indicador presenta algunas anomalías en las comunidades pequeñas, como La Rioja, Cantabria o Navarra, que habría que tomar con suma prudencia, pero en su conjunto nos muestra que la inmensa mayoría de las comunidades se encuentran en un nivel de cobertura inferior al 25% (el 28% para el conjunto de España).

Los hogares situados bajo el umbral de pobreza severa, del 30% de la renta mediana equivalente del conjunto del país, en la ECV de 2007. Se han utilizado para ello los análisis realizados en el capítulo 2 sobre desigualdad, pobreza y privación. Según este indicador, las rentas mínimas sólo pasarían de un 20% de cobertura en 5 CCAA y la media para el conjunto del Estado se situaría en el 17%.

## Gráfico 11. Nivel de cobertura de las rentas mínimas por comunidades autónomas



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

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

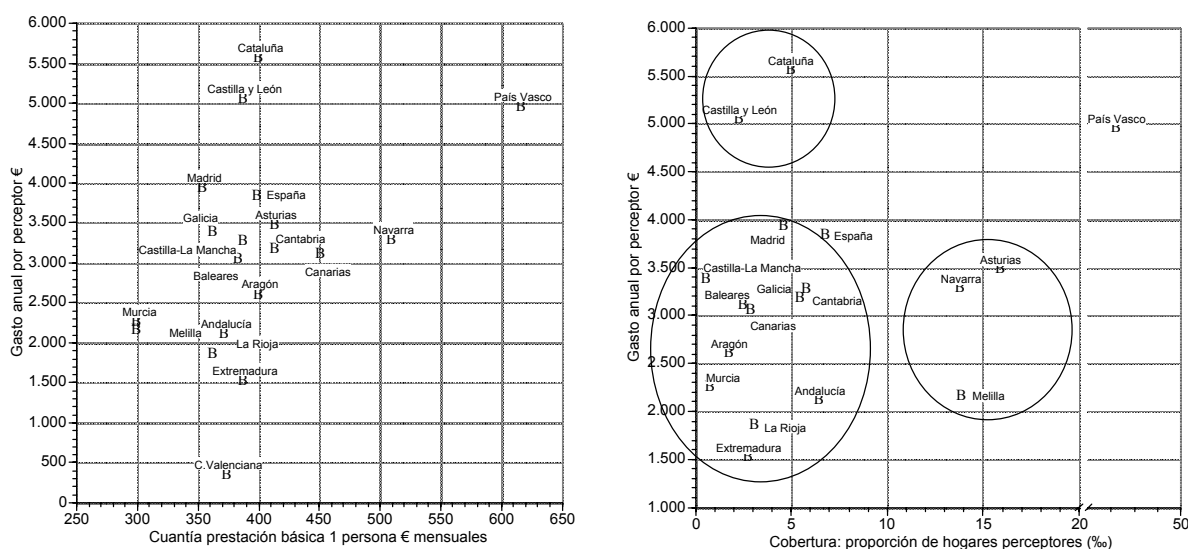
Parece razonable pensar que un nivel satisfactorio de estos programas en el conjunto del Estado podría haberse alcanzado antes de la crisis con unas 200.000 hogares más incorporados por encima de los 114.000 ya existentes. Si el gasto ejecutado en 2008 no llegó a los 450 millones de euros, habría que pensar en un presupuesto suplementario de unos 1000 millones más para garantizar efectivamente el derecho a unos ingresos mínimos en España, al margen de las nuevas necesidades que ha desencadenado la crisis. En este cálculo no estaría incluida una buena parte de los costes de las actividades de inserción, ya que sólo los computan algunas comunidades. Lógicamente habría que pensar en ellas para una adecuada aplicación de las rentas mínimas, máxime cuando está enormemente extendido el consenso en torno a la importancia de las “políticas de activación”. En cualquier caso, estos cálculos, basados en datos tan insuficientes no pueden tomarse más que como una primera cifra de referencia, cuyo contraste requeriría sin duda un estudio específico previo a su puesta en marcha.

A veces se ha puesto la atención en los baremos establecidos en cada comunidad autónoma como elemento de referencia con vistas a conseguir una mínima armonización. Debemos reconocer de partida, tal como ya se ha dicho, que las rentas mínimas presentan en España unos baremos (y por tanto unas prestaciones) muy reducidas en la comparación

internacional: en torno a la mitad del umbral de pobreza para una persona y en el nivel más bajo de toda la UE-15 para las parejas con tres hijos (Ayala 2000)

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

**Gráfico 12. Relación entre la cuantía de las prestación básica, el nivel de cobertura y el gasto por perceptor. 2003**



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

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

Comunidades generosas con unos pocos: tienen niveles de cobertura bajos pero canalizan un volumen alto de recursos para cada usuario (normalmente porque se incluyen aquí las actividades de inserción), a pesar de que el baremo establecido toma esos valores intermedios, en torno a los 400€. Los casos de Cataluña y Castilla y León nos estarían mostrando posiblemente la necesidad de una mayor coherencia en la recopilación de los datos.

Comunidades con programas restrictivos: el gasto por usuario es reducido, entre 1.000 y 3.500 €, en parte porque, algunas de ellas tienen baremos más bajos, en parte por otras características de la gestión (cómputo de ingresos, tiempo de concesión o calidad de las

actividades de inserción). Aún con diferencias significativas entre ellas, el nivel de cobertura es bajo en todos los casos.

La situación del País Vasco y, en menor nivel, de Asturias y de Navarra destaca en el gráfico por el nivel de cobertura comparativamente alto (aún con diferencias significativas entre una y otra). El caso de Melilla podría compararse a estos últimos, según estas cifras, porque, aunque el nivel de gasto es menor, esto se vería parcialmente compensado en paridad de poder de compra. Si el coste por usuario no es mayor en algunos de estos casos puede ser porque no se incluyan actividades de inserción de un cierto calado: el Empleo Social Protegido sigue teniendo una importancia significativa en Navarra en términos de coste por usuario y el programa Auzolan empieza a tenerlo también en el País Vasco; las AES, ayudas de emergencia social, no se incluyen pero tienen una importancia significativa en esta comunidad como complemento de la prestación periódica<sup>17</sup>. En el caso de Navarra, el modelo de incorporaciones de corta estancia, aplicado especialmente a los inmigrantes, ha permitido expandir la cobertura con una incidencia menor en el aumento del coste.

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

Las comunidades que más claramente presentan una tendencia a mejorar la cobertura son en cierto sentido aquellas que partían de una mejor situación inicial. Hay algunas comunidades que, aún con niveles bajos, presentan una cierta tendencia a aumentar la cobertura. Por el contrario, en buena parte de las comunidades, las rentas mínimas están hibernando desde hace dos décadas en niveles extremadamente reducidos de desarrollo.

### *La respuesta a la crisis de las rentas mínimas*

En el periodo anterior de crisis, entre 1992 y 1994, las rentas mínimas demostraron una escasa capacidad de respuesta al aumento de las necesidades económicas de una parte de la población. En ese momento, su juventud pudo ser ciertamente un atenuante, ya que en la mayoría de los casos acababan de nacer y no contaban ni con la estructura administrativa, ni con la base presupuestaria, ni con el asentamiento social y político suficiente como para estar a la altura de las circunstancias. En 2008 ese atenuante no parece fácil de invocar. Sin embargo, la capacidad de respuesta de las rentas mínimas a la crisis económica, a juzgar por los datos disponibles para 2008 ha sido prácticamente nula. El impacto del desempleo en la demanda

---

<sup>17</sup> Desde su inicio, se ha considerado “un rasgo importante del modelo vasco la opción por una aproximación multiprestacional al objetivo de garantía de unos recursos mínimos”. Aunque con fuertes oscilaciones, ocho de cada diez perceptores de Renta Básica han visto complementar sus ingresos con estas Ayudas de Emergencia Social Sanzo, Luis (2001). “La política de lucha contra la pobreza en Euskadi”. *Pobreza y exclusión: La ‘malla de seguridad’ en España*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.

potencial de rentas mínimas todavía era incipiente debido al efecto de las prestaciones y subsidios por desempleo, pero ya se debía haber apreciado plenamente a juzgar por los indicadores de “hogares sin ingresos” que se extraen de la EPA.

Tabla 1. Evolución de las rentas mínimas de inserción de las CCAA en España entre 2007 y 2008

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

Fuente: Elaboración propia basado en los datos que recoge el M<sup>o</sup> de Salud y Política Social de las CCAA

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

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

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



## III. Una propuesta de actuación a tres niveles y con tres ritmos distintos

De lo planteado anteriormente se desprende la necesidad de revisar en su conjunto el sistema de garantía de ingresos mínimos, articulando todos los dispositivos que lo componen, y dentro de eso habría que acometer una reforma profunda de las rentas mínimas que sólo sería viable con una implicación muy directa de la administración central del Estado. Además, las necesidades de la racionalidad a medio y largo plazo se entrelazan con la urgencia de dar respuestas inmediatas a las necesidades sociales que genera la crisis económica. Del cruce de estos dos ejes, planteamos tres líneas de actuación distintas que deberían tener unos ritmos y unos objetivos también diferentes:

1. La revisión y articulación del Conjunto de dispositivos del SGIM
2. La refundación de las rentas mínimas de las comunidades autónomas que resuelva fundamentalmente sus límites de cobertura en una buena parte del país.
3. La reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción como medida de choque contra la crisis que permita afrontar el escenario de desprotección social previsible a partir del segundo semestre de 2009.

### 3.1 La revisión del SGIM

A modo de propuesta, y a la luz de las disfunciones que hemos mostrado aquí, parece razonable pensar que la reforma del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos tendría que plantearse con los siguientes objetivos:

- a) la garantía efectiva de unos ingresos mínimos para todos,
- b) la garantía de la cohesión territorial y la mejora de la articulación entre los niveles de la administración central, autonómica y local,
- c) la articulación (homogeneización en ciertos aspectos) de los criterios de acceso, de las cuantías y niveles de protección, así como de las escalas de equivalencia, todo ello con una referencia más adecuada al nivel de las necesidades reales de las familias,

d) el aumento del nivel de protección y la mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos,

e) el desarrollo de una concepción de la “activación” para todos que sustituya la lógica de la contraprestación por la de la promoción,

f) una mejor articulación con el mercado de trabajo para los colectivos potencialmente activos en el conjunto de los dispositivos de mínimos.

Qué mejor contenido podría plantearse para el nuevo modelo social que ha de salir de la crisis que comenzar los pasos razonables para acometer este ambicioso plan de reforma, empezando, entre otras cosas, a superar el déficit de información existente en cuanto al impacto real del cada uno de los dispositivos en los sectores más necesitados, de sus efectos en la reducción de la pobreza y de la articulación entre todos ellos en dicho espacio social.

### 3.2 La refundación de las rentas mínimas a partir del liderazgo de la Administración Central del Estado

Pocos años después de su nacimiento a principios de los noventa, desde el Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales (inicialmente el Ministerio de Asuntos Sociales) se trataba de desarrollar una línea de coordinación entre los *salarios sociales* de las comunidades autónomas a través del intercambio de información entre los responsables autonómicos. Nunca se ha planteado seriamente un rol de mayor protagonismo de la administración central, más allá de la recopilación de los datos y la convocatoria de las reuniones sectoriales. Desde la perspectiva de un largo periodo con este tipo de iniciativas, podemos afirmar que han sido un rotundo fracaso como mecanismo para reducir las diferencias entre unos y otros territorios en cuanto al nivel de cobertura y los derechos de los ciudadanos más excluidos. Sólo desde este reconocimiento podrán pensarse otro tipo de iniciativas más efectivas para llegar realmente a completar la última red de seguridad de la protección social en España. Las opciones a barajar no serían muy distintas de las que se plantearon a principios de los 90:

- Asunción por la Seguridad Social de esta nueva “contingencia”
- Aprobación de una ley de mínimos con carácter estatal
- Lanzamiento de un nuevo “plan concertado” para las rentas mínimas.

En cualquiera de las tres opciones, sin embargo, será necesario contar con la opinión de las CCAA que actualmente se ocupan (mejor o peor) de esta competencia; y será muy difícil contar con su beneplácito si no hay un compromiso de financiación significativo por parte de los presupuestos del Estado.

Algunas comunidades autónomas, de hecho, han ido asumiendo en los últimos años iniciativas interesantes en varios ámbitos: a) la reforma (refundación más bien) de los programas de rentas mínimas, b) la aprobación de planes regionales de lucha contra la exclusión social (o de inclusión, según las distintas terminologías) que pueden ayudar a movilizar recursos estratégicos para potenciar las posibilidades de incorporación social de la personas, c) la reordenación y el refuerzo de la red de atención primaria orientada a mejorar la capacidad de intervención social de los servicios sociales de atención primaria, d) la experimentación de nuevos mecanismos de incentivos al empleo basados en potenciar la

compatibilidad de las rentas mínimas y los bajos salarios, con umbrales mayores de protección, que pueden expandir el espacio social de las rentas mínimas a los sectores precarios.

### 3.3 La reforma inmediata de la Renta Activa de Inserción

La Renta Activa de Inserción puede ser un buen instrumento para dar respuesta a estas necesidades más urgentes si se introducen las reformas necesarias. Algunas de sus principales ventajas serían las siguientes:

La RAI tiene ya una cierta capacidad de incidir en la pobreza severa. El número de perceptores de la RAI es ya superior en términos anuales a las rentas mínimas de las CCAA en la mayor parte del Estado. Descontando el País Vasco (que supone el 35% de los perceptores del Estado), en todo el año 2008 hubo en España 74.442 perceptores de rentas mínimas, mientras que la nómina mensual de la RAI ascendía ya en diciembre de 2008 a 75.749 (y ascendió a 88.251 en marzo de 2009).

La cuantía de la prestación efectiva es mayor en la RAI: 4.640 € en los 11 meses de prestación, frente a las 3.859 € de media por perceptor en las RMI en 2008 (3.268 € si descontamos el País Vasco).

El Servicio Público de Empleo Estatal (junto con los servicios de las CCAA) cuenta con una red amplia de oficinas con criterios homogéneos a la hora tanto de tramitar las prestaciones económicas como de poner en funcionamiento las medias de activación.

La tramitación de una reforma de la RAI podría hacerse de una forma sencilla y rápida, dando respuesta así a una buena parte de las necesidades sociales que han ido apareciendo.

Ahora bien, la normativa actual de la Renta Activa de Inserción tiene una serie de rigideces y de criterios restrictivos que reducen significativamente su cobertura y explican las limitaciones que ha tenido como vía de respuesta a las situaciones de pobreza severa. Para superar estos límites, sugerimos la introducción de las siguientes medidas de reforma:

*1ª Opción: una reforma en los requisitos generales:*

- a) Eliminar el requisito de la edad (artículo 2.1.a), destinando la RAI a los desempleados de todas las edades (en el 40% de los hogares en pobreza severa la persona sustentadora principal es menor de 45).
- b) Eliminar la exigencia de 12 meses de inscripción en las oficinas de empleo (art. 2.1.b): bastaría con estar inscrito y demostrar no haber trabajado en los 6 meses anteriores (la expansión de empleos precarios de corta duración ha facilitado el acceso de muchas personas en pobreza severa a ellos: no tendría sentido que eso ahora limitara sus derechos sociales).
- c) Revisar los ingresos computables (eliminado por ejemplo las becas por estudio o las ayudas de asistencia social finalistas).
- d) Reducir el periodo de no percepción previa de 1 año (art. 2.3.a): Cabrían dos opciones:

- Reducir el periodo a 3 o como mucho a 6 meses (sería suficiente para provocar el efecto de incentivo negativo de la activación).
  - Eximir del periodo previo de no percepción cuando haya una valoración positiva del asesor de empleo.
- e) Ampliar los periodos de percepción que puedan disfrutarse, pasando, por ejemplo, de 3 a 5 periodos (art. 2.3.b). (especialmente en un periodo de crisis económica, la limitación temporal tiene básicamente un efecto de desprotección social, sin llegar a generar el efecto de activación que se persigue en un mercado de trabajo que ofrece oportunidades muy reducidas).

*2ª Opción: establecer un quinto colectivo con derecho a participar en el programa:*

Se establecería un quinto supuesto para los hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo del umbral de pobreza. Podría establecerse con tres referencias:

- Hogares con ingresos inferiores al 30% de la renta mediana por unidad de consumo (establecida con la escala de 1 para el primer adulto, 0,5 para los siguientes adultos y 0,3 para los menores de 16).
- Hogares con ingresos inferiores al 75% del SMI para una persona, más el 40% para las siguientes personas adultas, más el 25% para cada menor.
- Hogares con ingresos inferiores al 80% del IPREM para una persona, más el 40% para las siguientes personas adultas, más el 25% para cada menor.

En este 5º supuesto, no debería acreditarse la antigüedad en el desempleo, ni ser mayor de 45 años.

**Nota:** Tanto en una opción como en otra (especialmente en la primera) podría establecerse la limitación de un máximo de perceptores por hogar (por ejemplo, 2).

### 3.4 Cuantificación aproximada

Estos distintos objetivos que hemos planteado tienen como nexo común la ampliación de la cobertura actual del sistema, ya sea a través de la extensión de alguno de los programas existentes o la creación de una nueva figura.

Los costes de la extensión de la cobertura del sistema de garantía de rentas a los hogares que agotan sus prestaciones de desempleo no son desdeñables. En un cálculo muy general, se puede partir de la cifra actual de hogares sin ingresos (472.279 hogares en la última Encuesta de Población Activa) como volumen máximo de beneficiarios potenciales y tomar como referencia un objetivo de protección equiparable al de otras prestaciones asistenciales. Un planteamiento razonable es tratar de cubrir las necesidades básicas a través de una cantidad uniforme proporcionada por el gobierno central, que podría ser complementada por las Comunidades Autónomas atendiendo al tamaño y las características del hogar.

Un valor máximo de referencia podría ser el 85 por ciento del salario mínimo, que es equivalente al IPREM. Si se multiplica esa cifra por el número anterior de hogares

descontando los que ya reciben protección de los sistemas autonómicos de rentas mínimas (114.157 hogares en 2008) se llega a un valor máximo de 2.265 millones de euros anuales, que supone una cifra cinco veces mayor de lo que en la actualidad están gastando las Comunidades Autónomas en las prestaciones de los programas de rentas mínimas de inserción.<sup>18</sup> Si el objetivo se fijara en una cuantía equivalente al 75 por ciento del SMI, el coste total bajaría a algo más de dos mil millones de euros. Si la decisión fuera acercar el baremo al promedio de las cuantías de las rentas mínimas autonómicas (66,4% del SMI) el coste total sería 1.781 millones de euros. De esas cantidades debería descontarse, en cualquier caso, la diferencia entre el baremo fijado y los ingresos disponibles de los hogares potencialmente beneficiarios, dado que éstos no tienen por qué ser necesariamente nulos ante la posibilidad de que haya transferencias entre los hogares o exista posibilidad de consumo de ahorro previo. Por el lado contrario, como se ha señalado, si se quisiera ampliar la cobertura no sólo a los hogares que carecen de ingresos del trabajo y de otras prestaciones sino también a todos aquellos con rentas por debajo de un mínimo representativo de las formas más severas de pobreza deberían añadirse también las cifras correspondientes a los hogares con salarios muy bajos, que aunque tienen empleo éste resulta insuficiente para cubrir sus necesidades.

Aunque tardaremos todavía en disponer de datos que confirmen estas estimaciones, lo que sí es previsible es que los tres grupos que hemos identificado antes<sup>19</sup> hayan crecido en tamaño, pero no con la misma rapidez: el colectivo más cercano al mercado de trabajo (a) que presenta menores problemas de exclusión social está creciendo más rápidamente como efecto del aumento del desempleo. Pero también cabe esperar un empeoramiento de la situación económica de otros sectores más excluidos (b.1, b.2 y c) como lo demuestra la rápida expansión de ayudas de emergencia en todo tipo de entidades públicas o privadas. Dejar a estos colectivos al margen de las mejoras en la protección social que tratan de introducirse tendría grandes costes en términos de sufrimiento humano y también fuertes riesgos de conflicto social. Para evitar ese riesgo, nos parece fundamental plantear **la triple estrategia que aquí hemos presentado.**

---

<sup>18</sup> Las cifras que resultan de restar al número total de hogares sin empleo los actuales beneficiarios de rentas mínimas no son muy diferentes de las que se obtienen de un escenario alternativo con una Renta Activa de Inserción ampliada. La demanda potencial de ésta dependería de la evolución los hogares en pobreza severa con algún empleo, la evolución de la cobertura de las rentas mínimas de las CCAA ante la crisis y el propio contenido que tendría una reforma de la RAI que pudiera aprobarse. En la hipótesis de que se mantuviera la proporción de hogares en pobreza extrema en los que hay algún empleo (un tercio del total), que las rentas mínimas aumentarían como mínimo un 50% y que la RAI no llegara hasta los colectivos más excluidos, habitualmente al margen de los programas de empleo, se podría llegar a una demanda potencial de hasta 300.000 hogares.

<sup>19</sup> En el apartado 1.2 Algunas características de la población en situación de pobreza severa y/o exclusión social, antes de la crisis



Parece poco compatible la aspiración de la sociedad española de formar parte del grupo de economías más desarrolladas con la generalización en tan breve plazo de situaciones tan extremas de carencia de ingresos. Resulta urgente, por tanto, el desarrollo de medidas de respuesta al crecimiento de las necesidades sociales en los grandes paquetes de medidas de actuación contra la crisis. Sin negar la pertinencia de las políticas públicas de estímulo de la actividad económica y de consolidación de un modelo alternativo de crecimiento, la articulación de un nuevo sistema de protección social que dé respuesta a las necesidades descritas debería erigirse como un eje básico de la intervención pública.

Estas tres líneas de reforma aquí propuestas no son sólo un mecanismo transitorio de ayuda frente a las nuevas formas de pobreza impuestas por la crisis sino también una posible vía de vertebración del actual sistema de protección asistencial, muy fragmentado y con lagunas evidentes. Contemplar simultáneamente estos dos objetivos ayudaría, además, a acercar el sistema de protección asistencial español a la media de los países de la Unión Europea, que en su gran mayoría cuentan con una prestación centralizada que combina el derecho a la garantía de ingresos y el acceso a medidas que tratan de promover la inserción socioeconómica de los beneficiarios. España pertenece al reducido grupo de países que no cuentan con dispositivos de rentas mínimas que cubren el riesgo de insuficiencia de ingresos de los sectores de población que han agotado el derecho a otras prestaciones.

La contundencia con la que la crisis ha golpeado a los hogares españoles ha puesto de manifiesto esta notable carencia. Aunque son varios los canales a través de los cuales la destrucción de empleo y los cambios en las condiciones macroeconómicas afectan a las necesidades de los hogares, un elemento clave en la interpretación de las posibilidades de este tipo de instrumentos es la existencia de experiencias internacionales en las que a las crisis, en algunos casos muy virulentas, no les ha sucedido un empeoramiento radical de la situación de los hogares pobres. La clave ha sido la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañen a las habituales estrategias de respuesta a las fases de desaceleración de la actividad económica, circunstancia muy limitada en España por la debilidad y fragmentación del sistema asistencial.

El desarrollo, por tanto, del sistema de mantenimiento de los ingresos de los hogares que han agotado el derecho a otras prestaciones podría eliminar, o al menos moderar, los dos rasgos distintivos del sistema español de protección social: la ausencia de una garantía de rentas homogénea para el conjunto de la población y la fragmentación de la red de

prestaciones. Aunque la presencia de sistemas diversificados por categorías de población es una realidad también presente en otros países europeos, las diferencias en la cobertura de los distintos programas son más acusadas en el caso español. Esta diversidad de figuras propicia la existencia de niveles de protección muy diferentes por grupos, ya que las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente y dan lugar a notables disparidades en la protección recibida por los distintos grupos demográficos. Entre otras consecuencias de esta fragmentación destaca la contribución más limitada de algunas prestaciones a la reducción del riesgo de pobreza. La evidencia disponible revela que la protección recibida es sensiblemente inferior en el caso de la población activa que en el de la inactiva. En suma, la progresiva unificación de los sistemas actuales de garantías de mínimos debería servir para acercar la experiencia española a la de las sociedades europeas con mayor éxito en la reducción de la pobreza.

## Bibliografía

- Aguilar, Manuel, Miguel Laparra y Mario Gaviria (1995). *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid, Euroamérica.
- Ayala, Luis (2000). "Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español". *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Rafael Muñoz del Bustillo. Madrid, Alianza.
- Ayala, Luis y Olga Cantó (2009): "Crisis y protección social", Instituto de Estudios Fiscales (mimeo).
- Ayala, Luis y Palacio, Juan Ignacio (2000). "Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes", *Revista de Economía Aplicada*, vol.VIII, nº23, 2000, 35-70.
- EU, Commission (2001). "Joint report on social inclusion". Brussels, Commission of the European Communities: 25.
- EU, Commission and Council (2004). "Joint report by the Commission and the Council on social inclusion". Brussels, Council of the European Union: 216.
- Laparra, M. (2005). "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España." *Documentación Social* 135(Intervención ante la exclusión social).
- Laparra, Miguel, Concepción Corera, Cristina García, Almudena Macías, Paloma Orte y Carlos García Serrano (2003). *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001*. Pamplona, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- Laparra, Miguel, Raquel González y Angel García (2004). "Proyecto Qualitas: calidad del empleo y precariedad laboral en Navarra", ALTER Grupo de Investigación. Dpto. de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra / Gobierno de Navarra. Servicio Navarro de Empleo.
- MTAS, coord. (2003). "II Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España. Julio 2003- julio 2005". Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Sanzo, Luis (2001). "La política de lucha contra la pobreza en Euskadi". *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.
- Serrano, Araceli y Ana Arriba (1998). ¿Pobres o excluidos? El ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada. Madrid, Fundación Argentaria-Visor.
- Serrano, Araceli y Ana Arriba (2001). "El ingreso madrileño de integración: revisando sus características y algunos tópicos". *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*. Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.
- UE, Comisión Europea (1999). *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européene*. Bruselas.







***Cáritas***