



# Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo

**Coordinación:**  
Guillermo Fernández

**Autores:**  
Manuel Aguilar  
Ana Arriba  
Luis Ayala  
Luis Sanzo  
Joseba Zalakain



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

### **Coordinación**

Guillermo Fernández

### **© FUNDACIÓN FOESSA**

[www.foessa.es](http://www.foessa.es)

### **© Cáritas Española Editores**

Embajadores, 162

28045 Madrid

[publicaciones@caritas.es](mailto:publicaciones@caritas.es)

[www.caritas.es](http://www.caritas.es)

### **Preimpresión e impresión**

DIN Impresores, S.L.

Cabo Tortosa, 11-15

28500 Arganda del Rey (Madrid)

**ISBN:** 978-84-8440-607-5

**Depósito legal:** M-38261-2015



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

# I. ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	3
<b>PRIMERA PARTE: Ideas y reflexiones para la reforma del Sistema de Garantía de Rentas en España</b>	
I. Nuestro marco de referencia: terminar con la pobreza severa y mejorar las condiciones de la población trabajadora con menores ingresos .....	7
II. Vías alternativas y complementarias de desarrollo de un sistema de garantía de rentas en España .....	13
A. La vía de las prestaciones familiares .....	13
1. Pobreza infantil, movilidad e inversión social: hacia un Pacto de Estado por la infancia .....	13
2. Pobreza infantil y políticas públicas en España .....	14
3. Otros modelos de interés .....	17
4. Posibles vías de actuación e implicaciones en términos de coste .....	21
B. La vía de la mejora del sistema de rentas mínimas .....	23
1. Los límites del sistema de garantía de ingresos mínimos en España para hacer frente a las necesidades que genera la crisis .....	23
2. Las rentas mínimas en la perspectiva comparada .....	28
2.1. Modelos de prestaciones asistenciales en la Unión Europea .....	28
2.2. Dilemas en las reformas recientes en los países europeos .....	34
3. La necesidad de un sistema más integrado y con mayor cobertura .....	35
C. La vía de los elementos ligados al empleo: programas de estímulo y bonificaciones .....	39
1. La introducción de sistemas de bonificación al empleo en el contexto anglosajón y su extensión a la Europa continental .....	39
1.1. La experiencia anglosajona y la gestión de los sistemas de bonificación por vía fiscal: Earned Income Tax Credit en Estados Unidos y Working Tax Credit en Reino Unido .....	39
1.2. La gestión prestacional de la bonificación al empleo: el RSA Acivité en Francia .....	40
1.3. El sistema vasco de estímulos al empleo .....	41
1.4. Valoración .....	41
2. Las principales características y enseñanzas de estas medidas .....	42
2.1. Los objetivos .....	42
2.2. Las modalidades de aplicación de estas medidas .....	44
2.3. Las diferencias en la gestión .....	46
2.4. Otros aspectos relacionados con la gestión .....	47
3. El coste de un programa de bonificación al empleo en España .....	48
D. La vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos .....	50
E. La vía de la integración y la activación del empleo .....	54
1. El marco interpretativo de los apoyos a la integración en la garantía de mínimos: doble derecho e inclusión activa .....	54
2. Variedad de modelos y multiplicidad de Instrumentos para la Inclusión activa .....	56
3. Garantía de mínimos e inclusión activa en España .....	57
4. Cuestiones centrales .....	59

4.1. Dos derechos: desvincular la prestación económica de los apoyos para la integración y el empleo .....	59
4.2. Concepción amplia de la inclusión. Itinerarios de inserción diversos a largo plazo .....	60
4.3. Coordinación de los actores de la inclusión activa. Servicios sociales y Servicios de empleo .....	62
4.4. Definir claramente las tareas. Los servicios sociales en la inclusión activa .....	63
4.5. Rescatar el enfoque comunitario en las estrategias de inclusión activa .....	64
4.6. Apoyar el papel del Tercer sector en las estrategias de inclusión activa .....	65
III. Bibliografía .....	66
IV. Anexo .....	71

### **SEGUNDA PARTE: La propuesta de la Fundación FOESSA**

I. La necesidad de ampliar la mirada protectora del sistema de garantía de mínimos: características básicas .....	87
II. La articulación de una propuesta integral .....	93

# INTRODUCCIÓN

*La profundización en la desigualdad en el acceso a las rentas primarias se está convirtiendo en el signo del nuevo modelo social.* Esta es una de las conclusiones principales del VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social publicado en el año 2014. Pero, ¿por qué se está produciendo esta profundización? Nos encontramos ante la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento en el que es muy significativa la falta de un cuestionamiento profundo de los modelos que subyacen a nuestra estructura económica y productiva, remitiendo toda la carga de la solución a los cambios en el mercado laboral. Una estructura productiva débil, en un contexto de creciente competitividad, en el que se hace difícil competir solo con estrategias basadas en bajos salarios. No se están abordando de manera firme los aspectos estructurales. Y esto está teniendo repercusiones y resultados en las condiciones de vida de los diferentes grupos sociales y de todo el entorno. No solo en términos de paro, desempleo o trabajo precario, sino también de transformación de niveles de vida, consumo, pérdida de actividades, desfase entre las reestructuraciones económico-sociales y las capacidades de muchos sectores de la población, etc. La *inaccesibilidad*, entendida como falta de oportunidades para muchos sectores de población en diferentes dimensiones, es la primera clave para comprender la convulsión de este cambio de modelo.

Nuestro discurso de fondo, sustentado en la garantía de derechos, está transitando a otro estructurado alrededor de los valores de la revolución neoliberal y meritocrática. Las medidas adoptadas ante la crisis están dando paso a una hipótesis de trabajo, cada vez más consolidada, según la cual lo que realmente se está erosionando y socavando es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio y de estructuración del modelo social. Lo que tiene el efecto consecuente de que al dejar de ser los derechos la categoría estructuradora de lo social y de la sociedad, desaparecen las «obligaciones». Y esto provoca dos efectos, por un lado que desaparecen los obligados, y por otro, que se invisibiliza a los titulares de los derechos, ya que en la otra parte de la ecuación, la de la obligación, ya no hay nadie. En relación a nuestro modelo de bienestar lo que está sucediendo realmente es la *erosión del ámbito de los derechos* como ámbito definitorio y de estructuración de nuestro modelo social. Y esta es la segunda clave.

En un momento donde más que nunca en nuestra historia reciente, necesitamos una respuesta societaria de solidaridad compartida, no existe un consenso de lo que es el bien común. ¿A qué se debe esta falta de acuerdo? Fundamentalmente a la secesión moral de los dueños de la riqueza, bajo el supuesto de que no deben nada a la sociedad, que cada uno tiene lo que

cada uno se ha ganado; y esto está polarizando la sociedad a límites cada vez más extremos. Lo que está en juego es la propia función redistribuidora del Estado. Esta situación viene de lejos, no se ha originado con la crisis y las medidas de austeridad como respuesta. Porque esto se ha venido gestando desde las reformas tributarias desarrolladas desde mediados de los años 90 hasta la crisis, que apostaron por la reducción de los tipos impositivos, lo que supuso una menor capacidad de redistribución, y que en la actual crisis se ha combinado con los recortes en los sistemas básicos del bienestar. De ahí que la reducción y adelgazamiento de las prestaciones del Estado acaben derivando en una «crisis de protección y seguridad», que reduce la capacidad colectiva de afrontar los riesgos individuales remitiendo su solución al propio individuo. Se está produciendo una *ruptura del contrato social* que se mantenía como la base de la estructura del bienestar y estamos transitando hacia un contrato mercantil. Y esta es la tercera clave.

Se están generando espacios duales de socialización, donde no solamente la pérdida de recursos de las personas, familias y grupos y de las propias redes familiares se combina con la pérdida de servicios públicos, de condiciones educativas y laborales. Pareciera que la lógica inclusiva keynesiana está transitando definitivamente a una lógica expulsadora fruto de los procesos de globalización y financiarización.

La debilidad del modelo de integración solo vía empleo nos obliga a un esfuerzo que aminore y reduzca la dualidad social. Y es en este contexto donde creemos imprescindible una mejora sustancial de nuestro sistema de garantía de rentas, y no solo como mecanismo compensador, sino también como sistema incentivador de cohesión social. Para ello la Fundación FOESSA, siguiendo sus líneas de investigación, quiere poner su mirada en diversos elementos que pudieran ser incorporados en la necesaria reforma del sistema.

Este documento comprende dos partes. En la primera se exploran, desde varios puntos de vista, diferentes vías de mejora que ponen su foco en la

reducción de la pobreza severa y en la mejora de las condiciones de la población trabajadora con menores ingresos. Se abordan, tanto acometer reformas desde la vía prestacional, como desde el sistema fiscal, como dos caminos que deben ir de la mano y, sobre todo, poner en valor este último como herramienta de mejora del sistema, un aspecto todavía poco desarrollado. Se exploran las sinergias entre las políticas de protección y las de activación a través de continuos prestacionales que superen la separación de los colectivos perceptores. Se abordan las experiencias que existen en nuestro entorno como referencia de otras prácticas. También se incorporan reflexiones sobre las necesidades de reforma vinculadas a la aparición de nuevos riesgos sociales y el papel de los servicios públicos de empleo y servicios sociales. Se hace también un esfuerzo por cuantificar las diferentes reformas, teniendo en cuenta que solo pueden ser aproximaciones que no pueden ir más allá sin tomar determinadas decisiones en el marco político. En definitiva se recogen un conjunto de reflexiones que creemos de interés para poder avanzar en la mejora de nuestros mecanismos de protección social.

En la segunda parte, la Fundación FOESSA, teniendo en cuenta la actual situación social, y entendiendo que existe una ventana de oportunidad desde el marco político, plantea cuáles cree deberían ser las características básicas de una mirada más amplia para una mejora en nuestros sistemas de garantía de rentas. Además, opta por una propuesta combinada basada en tres ejes. Por un lado la necesidad de mejorar y ampliar las rentas mínimas para responder verdaderamente a la pobreza severa. El segundo eje va dirigido a combinar la lucha contra la pobreza con el empleo de bajos salarios, a través de la sinergia entre rentas mínimas y un sistema de bonificación al empleo. Por último, como complemento imprescindible con los anteriores, se postula la mejora de nuestro sistema fiscal para ampliar la cobertura de protección a las familias con hijos a cargo. El conjunto de estas tres medidas, tomadas de forma complementaria creemos que es posible en el más conservador de los presupuestos. Es una decisión política.

Queremos agradecer a todas las personas que desinteresadamente han colaborado con este

trabajo y que confían en la labor de la Fundación FOESSA como referente en el ámbito del conocimiento de la pobreza y exclusión social. A los autores del mismo, Manuel Aguilar, Ana Arriba, Luis Ayala, Guillermo Fernández, Luis Sanzo y Joseba Zalakain. A María Belén Cardona, Miguel Laparra y Josep Vicent Saragossà, por sus aportaciones imprescindibles en los seminarios de trabajo que han ido construyendo este documento y que han

aportado lucidez y orientación para mantener el rumbo que nos habíamos trazado. Por último a las aportaciones de Gregorio Rodríguez Cabrero, miembro del Consejo Científico de la Fundación, y que con su visión del sistema ha contribuido a los principios que subyacen en la integración de nuestros planteamientos.

Fundación FOESSA

# PRIMERA PARTE

## Ideas y reflexiones para la reforma del Sistema de Garantía de Rentas en España

Manuel Aguilar, Ana Arriba, Luis Ayala, Guillermo Fernández, Luis Sanzo y Joseba Zalakain

### I. Nuestro marco de referencia: terminar con la pobreza severa y mejorar las condiciones de la población trabajadora con menores ingresos

En el año 2009 la Fundación FOESSA publicó *“El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social”*. Con aquel trabajo, elaborado ante el primer impacto de la crisis, se quería poner la atención en la falta de articulación de dicho sistema y el límite a su eficiencia en la reducción de las desigualdades y de la pobreza en nuestro país. Se ponía la mirada sobre el conjunto de los dispositivos de ingresos mínimos que han ido surgiendo en España en diferentes momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos. La principal conclusión del informe sigue siendo válida hoy, a saber, *... la diversidad de figuras (programas de atención) 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.*

Después de un largo período, la crisis ha presionado al sistema de garantía de rentas en dos direcciones diferentes (Arriba, 2014). Por un lado, destaca el incremento constante de demandas fruto del aumento del desempleo, de las fami-

lias sin ningún tipo de ingreso, de la pobreza y la privación material de los hogares o de la exclusión social de un sector importante de la sociedad. Por otro lado, en cambio, la acción de las instituciones públicas se ha desarrollado a través de los mecanismos de consolidación fiscal y las políticas de estabilidad presupuestaria que, dentro de la lógica de la austeridad, han predominado en el conjunto de las políticas económicas de los gobiernos durante este período. La incorporación de la “regla de oro” a nuestra Constitución y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, serían dos claros ejemplos en este sentido.

**Tabla 1. Algunos indicadores de situación social**

	2007	2014
Tasa de desempleo	7,9	24,5
Hogares sin ingresos	1,8	4,0
Tasa de pobreza	19,7	22,0
% personas en exclusión social	16,3	25,1

Fuente: ECV, EPA, EINSFOESSA



### Algunos elementos clave en una época de incertidumbres...

La comprensión de la necesidad de reformar nuestro sistema de garantía de mínimos no es algo que esté causado solamente por la crisis. Existen diferentes aspectos que hundieron sus raíces en nuestro modelo de obtención y distribución de ingresos que deben ser tenidos en cuenta. Las dos fuentes principales de renta en los hogares, rentas del trabajo y rentas de protección social, presentan algunas características estructurales que condicionan la concepción del sistema.

Por un lado nuestro mercado de trabajo ya ofrecía una alta vulnerabilidad estructural anterior a la crisis, los índices de parcialidad y temporalidad así lo indicaban. Los análisis más recientes sugieren que se está ahondando en esta dinámica, favorecida, entre otras cosas, por la reforma laboral del año 2012. En el último trimestre de 2014, el nivel de rotación de trabajadores superaba al del año 2007. La ineficiencia estructural de nuestro sistema se refleja en el elevado flujo de altas y bajas de contratos y trabajadores, asociado a los mismos puestos de trabajo con un cambio muy pequeño del empleo neto (Fundación FOESSA, 2015). El volumen de ingreso total vía empleo tiende a disminuir, al menos en términos relativos, ahondando en la experiencia de precariedad en el ciclo alcista de la economía.

Por otro lado nuestro modelo de protección social ha favorecido de forma discriminada a determinados colectivos de población (Fernández y Renes, 2014). Se ha construido un sistema que favorece fundamentalmente a las personas mayores en relación a la jubilación y a los trabajadores que han tenido largas carreras laborales. Por el contrario las familias, la infancia y la juventud, o los parados de larga duración en el contexto actual, han sido grupos que han recibido un peor tratamiento, no solo en términos comparados en España sino con las políticas de otros países europeos. Esta situación tiende a hacerse más compleja, en la medida en que las lógicas de las ayudas al ámbito de la familia, y a sus miembros dependientes, deberán tener en cuenta la amplia diversificación de modelos de convivencia existentes hoy en la sociedad española.

El resultado de esta forma de obtención y distribución de la renta ha consolidado en la estructura social de nuestro país un conjunto relevante de personas en pobreza severa que ha ido progresivamente en aumento. En 2004 representaban el 3,8% de la población española y en el 2013 alcanzaba el 6,8%. Un grupo de personas sobre las que además se han ido instalando una serie de situaciones permanentes que prolongan inexorablemente situaciones de necesidad. Hasta el año 2008 las oportunidades de movilidad social de las personas de este grupo podía paliar en parte la situación, gracias a un mercado de trabajo (precario) en expansión. Sin embargo a partir del inicio de la crisis dicha movilidad se ralentiza hasta su práctica paralización, ante la inexistencia de obtención de rentas vía empleo, incluso de carácter precario (EISNFOESSA, 2013), junto a la debilidad del sistema de garantía de rentas. Más allá, las consecuencias en términos de proyectos vitales son difíciles de medir, pero sin duda, sumarán en las dificultades que como sociedad tengamos en el futuro. Muchas de estas personas que se encuentran en el espacio de la pobreza, que han sido las grandes damnificadas de esta crisis, ya se encontraban en esa situación antes del 2008. Los cálculos de la Fundación FOESSA estiman que dos tercios de las personas que ocupan el actual espacio de la exclusión ya se encontraban en el mismo antes de la gran recesión.

El actual contexto económico, donde los aumentos de las experiencias de empleo son a costa de una mayor precariedad y de un crecimiento del grupo de los trabajadores pobres (14,2%), nos pone además sobre la mesa la necesidad de articular vías complementarias a la obtención de ingresos vía empleo para un colectivo cada vez mayor de personas. Al actual modelo de empleo, pensado para potenciar solamente el emprendimiento individual, le faltan todos aquellos mecanismos de apoyo para aquellas personas, que a pesar de tener trabajo, no pueden satisfacer unos mínimos vitales de supervivencia.

No debemos ignorar tampoco que el empleo es más que la obtención de ingresos. Es uno de los mecanismos principales de inclusión social, de participación en el corpus social y en la construcción de redes de relación y protección. Las características del empleo actual están haciendo mutar

parte de sus características que nos hacen superar la dicotomía entre empleados y desempleados. Las fórmulas de empleo actual, por su precariedad, flexibilidad, temporalidad, teletrabajo, emprendimiento individual, etc., generan un espacio gris de personas trabajando pero que se benefician débilmente de parte de sus efectos integradores. Además, esa debilidad del empleo que se está generando actualmente, ni siquiera está al alcance del capital humano que se ha destruido a lo largo de la crisis. Existe una "generación expulsada" de trabajadores para los que ha mermado en gran medida el número y el tipo de puestos que desempeñaban y cuya cualificación (si hubieran acumulado alguna a lo largo del tiempo) es escasamente aplicable en otros sectores. ¿Qué posibilidades ofrece el actual modelo de empleo para que estas personas vuelvan al sistema productivo? Y parte de esa generación pertenece al colectivo inmigrante que tanto ha aportado (y contribuido vía impuestos y cotizaciones) a la riqueza de este país en época de bonanza, y lo sigue haciendo en la actualidad. En un momento en el que las tasas de irregularidad son bajas, convendría pensar que el planteamiento en negativo del tratamiento de los flujos migratorios, es contradictorio con la necesidad del crecimiento de este colectivo en el medio y largo plazo, tanto por las necesidades de nuestra economía, como por las necesidades puramente demográficas.

### ... en un marco de protección social que necesita evolucionar...

Nuestro análisis se fundamenta en un presupuesto básico. En un marco de obtención de ingresos como el actual debemos tratar de superar definitivamente las inercias y disfunciones de las lógicas aplicadas a nuestros modelos de mercado y de protección social actual. Ello significa un compromiso en una doble dirección. Por un lado la necesidad de no renunciar al empleo de calidad, que cada vez se restringe más a un sector en decrecimiento de población, y por otro la de adecuar nuestros mecanismos de protección a un contexto que viene mutando desde hace ya décadas.

Tenemos necesidad de potenciar la cultura del emprendimiento, pero no de cualquier manera.

La apuesta por lógicas de tipo individual y de competencia exacerbada debe ceder su espacio a fórmulas de emprendimiento social y de carácter colaborativo. Las necesidades de emancipación de las nuevas cohortes de población comienzan a estar impregnadas de nuevas lógicas. Sin embargo esa transición no ha llegado todavía a los sistemas de protección social. ¿Qué objetivo debe enfocar esa transformación? **Nuestro marco de protección debe insertar en su funcionamiento la lógica de la reducción de la pobreza y la del aumento del bienestar de forma simultánea.** La separación de ambas, tanto en términos de sistemas prestacionales como de servicios, ha acabado generando una separación estructural entre grupos de población, consolidando situaciones de precariedad, como por ejemplo las rentas mínimas en muchas CCAA. El apoyo a las necesidades de emancipación de las personas con mayores dificultades no puede basarse solo en una lógica exclusiva, bien directamente prestacional, bien solamente partiendo del paradigma de la activación. Este último ha recibido sus críticas en la excesiva sacralización que ha hecho del trabajo remunerado en una sociedad que no genera empleo suficiente, o en su deriva ideológica hacia parámetros de solución de las necesidades humanas en términos contractuales, sin reconocer la preexistencia de necesidades antes que obligaciones sociales (DEAN, 2003). Es cierto que la activación es el paradigma de donde partimos en el ámbito europeo, pero ya conocemos cuáles son sus límites.

Además el proceso de redistribución de ingresos en nuestra sociedad, nuestro sistema fiscal, presenta sesgos que benefician en mayor medida a las clases acomodadas, en detrimento de unas clases más empobrecidas que, aunque aparentemente beneficiadas por la exención de impuestos directos vía IRPF, acaban siendo perjudicadas por el peso de la regresividad, por ejemplo de los impuestos indirectos. **Es necesario abrir la vía fiscal en los mecanismos de protección social, repensando su papel en relación a la vía de las prestaciones.**

Para acabar de una forma razonable con la pobreza severa creemos que hay que abrir nuevos caminos, alcanzables y que introduzcan una

combinación de nuevas ideas al sistema de protección: emprendimiento con apoyo suficiente, **compatibilidad de empleo y prestaciones sociales complementarias**, programas de apoyo integrales a los perceptores de rentas sociales, nuevas herramientas fiscales son principios de nuestra propuesta, que apoyados en un sistema de contribución con mayor capacidad de captación y redistribución de ingresos, deberían ser tenidos en cuenta en el diseño de un sistema de garantía de mínimos en nuestro país.

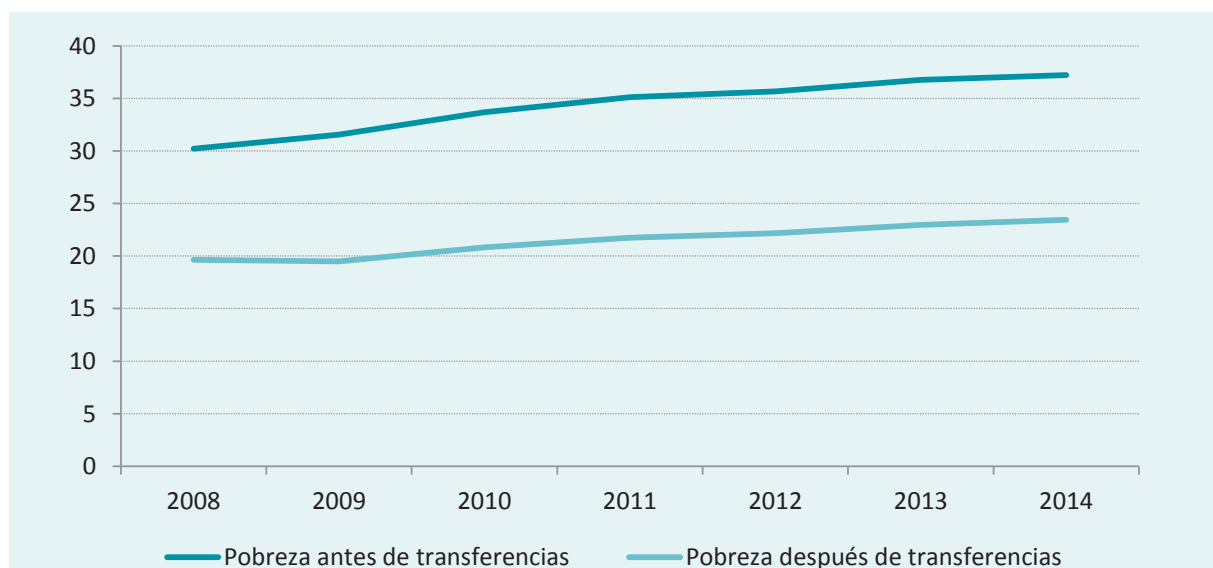
En este contexto, resulta de interés el debate sobre la propuesta de renta básica, un planteamiento que sin duda representa una profunda alternativa a las lógicas actuales. Tanto por estar planteada para el conjunto de la ciudadanía, al margen de su nivel de renta, como por estar enmarcada en una lógica de carácter individual que pretende desbordar circunstancias personales y familiares, la propuesta necesita un amplio debate desde su misma concepción antropológica. La renta básica supone, en este sentido, un replanteamiento total a nuestro actual sistema de aseguramiento colectivo, sistema que se ha tardado décadas en construir, con enormes esfuerzos y dificultades. Un sistema, por otra parte, que está entroncado en unos mecanismos de gestión que no son nada sencillos de deconstruir, ni siquiera existiendo voluntad política para ello. Sin embargo, esta propuesta resulta positiva, en particular a la hora de

considerar la reforma del tratamiento de las prestaciones para la población menor. El planteamiento de un mayor grado de universalización de estas prestaciones y el enfoque individual de las mismas encaja de forma adecuada con los planteamientos que inspiran la propuesta de la renta básica.

### ... y que deberían permitirnos visualizar lo que podríamos conseguir.

La existencia de políticas sociales y el esfuerzo en su mantenimiento y refuerzo tienen un demostrado efecto preventivo en relación a la desigualdad y la pobreza. Limitar más las mismas en un contexto como el actual probablemente aumentaría los riesgos de pérdida de cohesión social. Nuestro sistema de prestaciones ha evitado un mayor aumento de ambas, aunque no ha impedido su velocidad de crecimiento. Al reducirse el peso de los ingresos salariales en los hogares, las rentas de protección social han adquirido una mayor importancia. De hecho han pasado de reducir el índice de Gini en un 30% en 2007 a un 35% en 2014. En relación a la tasa de pobreza, la capacidad de reducción de la misma después de transferencias sociales es del 37%, y ese efecto se percibe con aún mayor intensidad cuando nos referimos a la pobreza severa. El efecto de

**Gráfico 1. Evolución de la tasa de pobreza antes y después de transferencias**



Fuente: ECV.

las prestaciones sobre la reducción de la tasa de pobreza severa alcanzó en el 2014 el 73% (Martínez *et al*, 2014) (Ayala, 2014).

En casi todos los países de nuestro entorno, los efectos de redistribución que generan las prestaciones sociales tienen más que ver con el aumento de su peso en la renta de los hogares que con su progresividad. Esta conclusión ya apunta a uno de los elementos básicos de nuestra propuesta: **sin un incremento sustancial de las cuantías y el volumen de las prestaciones** monetarias no podremos obtener muchos mejores resultados, en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, que los actuales. Aunque es cierto que el volumen de prestaciones asistenciales en España es grande, estas muestran una escasa eficiencia debido a su distribución en los sectores funcionales a los que se dirige. Esta afirmación referida al volumen de gasto no es contradictoria con el ya conocido menor desarrollo en nuestro país tanto del gasto social en general como del gasto total en protección social, como se verá en el apartado B) de este documento.

Tenemos que superar la discusión alrededor de la renuncia a la equidad para poder mejorar el crecimiento económico, o a la inversa, renunciar a un crecimiento económico sostenible por una mejora de nuestros sistemas de protección. Ambos elementos no son independientes. Sabemos que una política de austeridad basada solo en el crecimiento económico ofrece serios límites a la reducción de la desigualdad y la pobreza. Y sabemos también que estas, a partir de determinados niveles restringen el crecimiento, como recientemente ha afirmado el propio Fondo Monetario Internacional<sup>1</sup>. Nuestra propuesta se enmarca en la certeza de que una sociedad con un sistema de prestaciones mejor y mayor que el actual genera necesariamente una sociedad con una mayor cohesión social y que no necesariamente es menos competitiva. La compatibilidad y retroalimentación de las políticas sociales en los países nórdicos es un ejemplo. En la misma línea, en el caso español la transferencia de elementos positivos que la inmigración ha aportado a la sociedad española es innegable. Contri-

buciones en el ámbito del empleo, cotizaciones al sistema prestacional y fiscal, transferencia de conocimientos, capital social y relacional, mejoras en el sostenimiento demográfico...

Una mejora de nuestro sistema prestacional y fiscal permitiría evitar dos de los grandes problemas, desde el punto de vista de la microeconomía, que más preocupan a los ciudadanos. Por un lado el deterioro de la posición social ante situaciones de no empleo o empleo precario. Por otro la necesidad de apoyo para empezar iniciativas de emprendimiento que permitan la autonomía y la construcción de proyectos vitales.

Y estas necesidades de apoyo deberían ser gestionadas con una lógica que module el actual sistema de condicionalidad prestacional. La deriva de las políticas neoliberales, dando más peso a la responsabilidad individual como motor de los mecanismos de aseguramiento que las lógicas universalistas, ha convertido en ineficaces muchas de las ayudas del actual sistema. Simplemente por el volumen de requisitos que se piden para acceder a ellas acaban por ser no utilizadas. La lógica de la "contraprestación" puede sustituirse por la lógica del "compromiso", donde las obligaciones nacen de un interés mutuo y de tipo general que respeta la preexistencia de la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, educación).

Nuestra propuesta se basa en una flexibilización de los sistemas prestacionales condicionados actuales, donde el concepto de inclusión sea el horizonte a no perder de vista, y en la inclusión de medidas correctoras de carácter fiscal. Un acercamiento a planteamientos más universalistas, pero que en una política de carácter pragmático nos permita incorporar también elementos de responsabilidad. Se trata, además, de una propuesta que entiende que no todos los procesos de inclusión se realizan desde el ámbito del empleo. De manera que plantearemos líneas de trabajo que permitan superar la división entre tener empleo o cobrar prestaciones. De esta forma abriremos caminos para repensar nuestro sistema de garantía de mínimos desde claves no exclusivas ni enfrentadas. Un camino donde también tenga sentido acercarnos a la individualización de la situación de las personas y familias a través de otras vías complementarias.

1. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2015/new061715as.htm>

Las reflexiones que se plantean en este documento se basan también en **la necesidad de integrar mejor las prestaciones económicas convencionales y los mecanismos fiscales** – exenciones, deducciones, desgravaciones...– articulados para dar respuesta a determinadas necesidades sociales. La integración de las políticas fiscales y sociales está siendo ampliamente utilizada en otros países de nuestro entorno –también en el nuestro, mediante la extensión de mecanismos cercanos al impuesto negativo– y tiene por objeto tanto **normalizar el acceso a las prestaciones sociales como revertir el carácter regresivo de muchas de las actuales deducciones fiscales**.

Un conjunto de propuestas que son complementarias pero que contempladas de forma autónoma tampoco perderían su sentido, teniendo en cuenta que nuestra pretensión no es realizar una enmienda a la totalidad a la redistribución de ingresos en nuestro país. No abordamos los efectos ni los replanteamientos en otros sistemas, como el sanitario o el educativo. Nuestra aportación se circunscribe a la introducción de un conjunto de mejoras en nuestro actual sistema de garantía de rentas para reducir la pobreza, y especialmente la más severa, planteando cinco vías para su perfeccionamiento.

En primer lugar, se abordará la vía de las prestaciones familiares entendiendo que las políticas de apoyo a la infancia han adquirido una gran relevancia por la dureza de la crisis entre las familias con menores. Se recogerán algunas de las propuestas ya elaboradas y se propondrán otras teniendo en cuenta que los objetivos a conseguir dependerán de que queramos garantizar a todos los menores unos ingresos mínimos (equidad vertical) o que queramos que las familias con menores tengan unas condiciones de vida similares a las parejas que no tienen hijos e hijas a cargo (equidad horizontal).

En segundo lugar se tratará de la mejora de las Rentas Mínimas autonómicas, y para ello se aborda el tema desde el punto de vista de la mejora de los complementos familiares y de la ampliación del actual sistema de rentas mínimas. Este acercamiento permite que las CC.AA mantengan la autonomía en la implementación de las Rentas Mínimas pero

incorpora una participación estatal reforzada que sumaría al sistema actual.

Una corriente de reflexión sostiene que la aplicación de una política de garantía de ingresos en España debe venir acompañada de programas de bonificación al trabajo. La tercera vía se centra en el análisis de esta cuestión, en los motivos que justifican la necesidad de este tipo de medidas y en la cuantificación del coste de aplicación de un programa de bonificación al empleo aplicable en nuestro país y combinado con un sistema de renta mínima garantizada.

En cuarto lugar, y con objeto de no perder de vista la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión social, se aborda lo que denominamos la vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos. Un conjunto de prestaciones y ayudas que responden a necesidades de distinta naturaleza y que, en numerosas ocasiones, van dirigidas a personas y familias que no necesitan de soportes permanentes pero sí de apoyos puntuales.

En quinto lugar, y como un elemento transversal, se plantean algunas cuestiones a tener en cuenta para el desarrollo de una política de garantía de mínimos bajo una orientación de inclusión activa. Se abordan aquellas cuestiones y elementos fundamentales que servirían de puntos de partida. El planteamiento parte de una premisa básica, la inclusión activa se establece a partir de la garantía de mínimos que asegure la existencia de los perceptores más allá de situaciones de pobreza.

Por último, en la segunda parte de este trabajo, se describe cuál sería, en las circunstancias actuales, el camino por el que la Fundación FOESSA optaría entre el conjunto de posibilidades analizadas.

En cada una de las vías se abordan los elementos que las han caracterizado, las diversas experiencias que se desarrollan en otros países y su espacio de mejora en el contexto de nuestro país. Además se ha realizado un esfuerzo en el cálculo de los costes, de carácter estimativo, que nos permita ubicarlas en el conjunto del sistema de garantía de mínimos. Hay que tener en cuenta que los costes económicos de cada una de estas

vías son considerados de forma individual, por lo que no se plantean las sinergias que se producirían, en términos de reducción de costes, tanto en su implementación en el acceso a las mismas y su gestión, como en las interacciones entre las mismas. Sin duda alguna estos aspectos modularían en gran medida la inversión a realizar.

En definitiva, en este sendero de fusión, síntesis e interrelación, creemos que se encuentra la respuesta necesaria para mejorar los resultados de esa malla de protección, llamada a acabar con la pobreza severa, que debe continuar caracterizando nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

## II. Vías alternativas y complementarias de desarrollo de un sistema de garantía de rentas en España

### A. La vía de las prestaciones familiares y la política de garantía de ingresos

#### 1. Pobreza infantil, movilidad e inversión social: hacia un Pacto de Estado por la infancia

La pobreza infantil constituye hoy una de las prioridades básicas de las políticas sociales en la UE. Las instituciones comunitarias, al igual que una buena parte de los Gobiernos estatales, regionales y locales, vienen prestando en los últimos años a este fenómeno una atención prioritaria, tanto desde el punto de vista del desarrollo de políticas de intervención como desde el punto de vista de su seguimiento y análisis. En ese sentido, resulta evidente que en Europa se ha producido un 'redescubrimiento' del fenómeno de la pobreza infantil, debido, por una parte, al desplazamiento del riesgo de pobreza a la población infantil y juvenil, y, por otra, a la constatación del impacto que estas situaciones tienen a corto y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. Desde esta perspectiva, la pobreza infantil se considera no solo un atentado a los derechos de la infancia, sino una amenaza seria a la equidad, a la cohesión e, incluso, a la productividad futura de las sociedades europeas (SIIS, 2013).

La pobreza infantil, junto a los niveles generales de desigualdad, se relaciona estrechamente con

la reemergencia de la cuestión de la herencia social, en un contexto marcado por la degradación de las oportunidades de ascenso social. Como señala Camille Peugny (2013), "el origen social vuelve a ser determinante en el itinerario vital de las personas. La dualización de la estructura social entre perdedores y ganadores de la globalización polariza de nuevo los destinos sociales y hace aún más estrechas las vías de movilidad". Efectivamente, una creciente evidencia científica sugiere que la mayor desigualdad de ingresos que se registra en la actualidad hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez más importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los jóvenes, mientras que se debilita la influencia que el esfuerzo personal tiene en las condiciones de vida futuras (Corak, 2013). Para la OCDE (2009), si bien no hay datos que indiquen con claridad que la desigualdad intergeneracional esté aumentando en los últimos años, las investigaciones más recientes ponen de manifiesto que el nivel que alcanza este fenómeno es más alto de lo que se pensaba hasta hace algunos años, y que es en los extremos de la escala de rentas –las personas más pobres y las más ricas– donde el peso de la herencia familiar resulta más fuerte, es decir, donde la movilidad social es más baja y se tiende con mayor facilidad a reproducir el nivel educativo, social o de ingresos de la familia de origen.

En ese contexto, las instituciones europeas han abogado por la puesta en marcha de políticas sociales orientadas a invertir en la infancia y a romper el ciclo de la desigualdad. La Recomendación

de la Comisión de 20 de febrero de 2013 *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* (2013/112/UE) señala en ese sentido que corregir las desventajas en los primeros años de vida es una forma importante de redoblar esfuerzos para abordar la pobreza y la exclusión social en general. En lo que se refiere específicamente a los mecanismos de transferencia de rentas, la Comisión recomienda “apoyar los ingresos de las familias mediante prestaciones adecuadas, coherentes y eficientes, como incentivos fiscales, prestaciones familiares y por hijos a cargo, subsidios de vivienda y sistemas de ingresos mínimos”.

La Recomendación de la Comisión se vincula claramente con el enfoque de la inversión social, o del Estado social inversor, que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social y que trae aparejado un cambio fundamental en el papel de las políticas de apoyo a las familias con hijos/as, a las que se otorga una nueva o mayor centralidad en el conjunto de las políticas de protección social. Este nuevo paradigma supone –entre otros elementos– una nueva forma de concebir la intervención pública respecto a la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas se considera un factor esencial de cara a la cohesión, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Desde ese punto de vista, la inversión en la infancia, el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, la provisión de cuidados infantiles de calidad y, por extensión, la lucha contra la pobreza infantil se configuran como ejes básicos del llamado modelo de inversión social (SIIS, 2013). En el mismo sentido, organismos como UNICEF han abogado por un Pacto de Estado por la Infancia que aborde de forma urgente al menos dos cuestiones específicas: a) la lucha contra la pobreza infantil y por la inclusión social de la infancia, incluyendo medidas como una ayuda universal por hijo a cargo; y b) la apuesta por una educación inclusiva y de calidad, que incluya medidas contra el abandono y el fracaso escolar, y fomente el acceso a la enseñanza para los niños y niñas de 0 a 3 años.

Parece por tanto claro que **cualquier reforma del sistema general de garantía de ingresos en España debe dar respuesta a la creciente proble-**

**mática de la pobreza infantil y al déficit de las políticas de apoyo a las familias**, de cara a garantizar unos ingresos mínimos a todos los niños y niñas y, al mismo tiempo, asegurar a las familias con y sin hijos e hijas de un mismo nivel de renta unas condiciones de vida parecidas.

## 2. Pobreza infantil y políticas públicas en España

Uno de los elementos más distintivos de la realidad social española es el rasgo diferencial de la pobreza en los hogares con niños y niñas (Cantó y Ayala, 2014). En relación a los demás países de Europa, la situación española en lo que se refiere a la pobreza infantil y a las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas se caracteriza por los siguientes elementos:

- **Tasas más elevadas de pobreza; pobreza más intensa y persistente.** La tasa de pobreza<sup>2</sup> de los menores de 18 años, en 2013, alcanza en España al 27,5% de esa población, frente al 19,4% en la Europa de los quince. La tasa de pobreza infantil española equivale al 141% de la europea y también resulta mucho más elevada en España que en la UE15 la pobreza persistente en la infancia (17,6% frente a 11,8%). Además, la intensidad de la pobreza infantil española es del 35%, frente al 24% en la UE15, con lo que puede decirse que la pobreza infantil española está más extendida, es más persistente y es más intensa que la europea.
- **Mayor diferencial entre las tasas de pobreza infantil y las del conjunto de la población.** Tanto en España como en Europa, la situación de la infancia es peor que la del conjunto de la población en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza, a su intensidad o a su persistencia. Sin embargo, la diferencia entre las tasas de pobreza de la población adulta e infantil es sustancialmente menor en Europa que en España: así, por ejemplo, si

2. Se utiliza en este análisis la tasa de pobreza relativa o bajos ingresos (ingresos inferiores al 60% del ingreso mediano equivalente), con el umbral correspondiente a cada año.

en España la incidencia de la pobreza infantil multiplica por 1,35 la del conjunto de la población, en Europa lo hace por 1,18. En el caso de la pobreza persistente, las ratios son de 1,45 frente a 1,29 respectivamente.

- **Incremento de la desigualdad en la infancia.** La pobreza infantil no afecta a todos por igual: si en 2013 la tasa de pobreza de los niños y niñas que viven en familias encabezadas por una persona de nacionalidad española es del 21,2%, entre los que dependen de personas de nacionalidad no española la tasa es del 46%, es decir 2,1 veces mayor. En la UE el diferencial entre niños y niñas de origen extranjero y autóctono es similar (1,9 veces mayor). También es muy diferente la evolución de las tasas de pobreza de uno y otro colectivo: si se usa el umbral de bajos ingresos correspondiente a cada año, la tasa de pobreza de los niños y niñas dependientes de personas de nacionalidad española se ha reducido en un 7,4% desde 2005, mientras que en el caso de los extranjeros ha aumentado en un 18%. En el caso europeo la evolución tiene el mismo sentido, pero las diferencias son menores (reducción del 0,6% frente a incremento del 11,7%).

Esta diferente evolución de la pobreza dentro del colectivo infantil se relaciona con la evolución de la desigualdad en la infancia, más acusada que en otros grupos de edad (Cantó y Ayala, 2014). De acuerdo a estos autores, lejos de moderarse, las diferencias dentro de los hogares con niños y niñas se han ensanchado a raíz de los problemas de desempleo de los adultos del hogar en edad de trabajar y con la caída general de la actividad económica y de las rentas. Así, la distancia entre los grupos de renta media y renta baja ha crecido en la población infantil en mayor medida que en el conjunto de la población, y más que la distancia entre las clases altas y medias, en un contexto general de empobrecimiento de la pobreza (Marí-Klose, 2015).

En todo caso, uno de los elementos que caracteriza con más claridad el fenómeno de la pobreza infantil en España es la escasa capacidad de las políticas sociales públicas a la hora de prevenir

o reducir estas situaciones. Esta limitada capacidad de reducción de la pobreza infantil en España se manifiesta a dos niveles: es menor que en Europa y es menor que para el conjunto de la población. En efecto, en el conjunto de la UE15 las transferencias económicas distintas de las pensiones reducen en 2013 la pobreza infantil en un 44%, al pasar del 35% antes de prestaciones al 19,4% después; en España, por el contrario, la reducción es solo del 27%. En el caso del conjunto de la población, la capacidad de reducción de la pobreza del sistema español también es menor que en Europa, si bien las diferencias no son tan marcadas: tras la percepción de las prestaciones sociales distintas de las pensiones, la pobreza del conjunto de la población se reduce en un 32%, frente a un 37% en la UE15<sup>3</sup>.

Es importante destacar que la elevada incidencia de la pobreza infantil en España, en relación a la UE15, no se debe tanto al mal funcionamiento del mercado de trabajo como, sobre todo, a la escasa capacidad y al carácter poco redistributivo del sistema español de prestaciones e impuestos: si la pobreza infantil generada por el mercado de trabajo equivale en España al 108% de la media europea, cuando se tiene en cuenta el impacto de las prestaciones sociales la diferencia se incrementa hasta el 141%. De hecho, si el sistema español de protección social tuviera la misma capacidad de reducción de la pobreza infantil que el de la Europa de los quince, la tasa de pobreza infantil española sería casi seis puntos menor y, en lugar de 2,3 millones de niños y niñas pobres, estaríamos hablando de *solo* 1,7 millones.

¿Por qué motivos el Estado de Bienestar español reduce la pobreza infantil menos que los países de la Europa de los quince y menos que la pobreza del conjunto de la población? Como señala Bradshaw (2014), en España, la protección social que reciben las familias con hijos es comparativamente ineficaz y el gasto en esas familias es muy escaso. Al igual que otros Estados de Bienestar

3. Cuando se tienen en cuenta el conjunto de las prestaciones sociales, incluyendo las pensiones contributivas, y el efecto de las cotizaciones sociales y del IRPF, utilizando herramientas de microsimulación, la reducción de la pobreza es para la población adulta del 61% y para la población infantil del 17% (Cantó, 2014).



meridionales, España siempre ha privilegiado en el gasto público la protección de los pensionistas, confiando en que las familias se ocuparían de los niños. Efectivamente, sea cual sea la fuente de datos que se emplee y la forma de computar el gasto público destinado a las familias y a la infancia, el modelo de protección social español se caracteriza por los siguientes elementos:

- **Niveles de gasto más reducidos, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones económicas.** De acuerdo a los datos de la OCDE para 2011, España destinaba un 0,54% de su PIB a ayudas económicas a las familias con hijos, frente al 2,6% del Reino Unido, el 1,20% de Alemania o el 1,57% de Francia. Si bien es cierto que España gasta en su sistema de protección social una cantidad inferior a la del conjunto de los países de la UE15 (en 2012, en términos de poder de paridad de compra por habitante, España destinaba a prestaciones de protección social el 71% de la media de la UE15, de acuerdo a la metodología SEPROOS de EUROSTAT), la brecha respecto a la UE15 resulta mucho más acusada en las prestaciones familiares (50,2% del gasto UE15) o contra la exclusión social (40,4%), que resultan las más eficaces en la lucha contra la pobreza infantil. Así pues, no se trata solo de que España gaste menos que la UE15 en protección social sino, fundamentalmente, que ese gasto esté mucho menos orientado que en los países de nuestro entorno a las familias con hijos y a la infancia. Esta es la manifestación más clara del carácter escasamente pro-infantil del Estado de Bienestar español, que tiende a favorecer los intereses de colectivos de edad más avanzada en perjuicio de nuevas necesidades de colectivos que se están incorporando a la vida adulta (Marí-Klose, 2012).

Resulta, en ese sentido, evidente la relación entre el escaso gasto destinado en España a las prestaciones familiares y su escasa capacidad de reducción de la pobreza. Como indican Cantó y Ayala (2014), “los países que destinan una mayor parte de sus recursos públicos al desarrollo de prestaciones destinadas a la familia son los que, en general, presentan menores tasas de pobreza infantil. Si bien la relación no es perfectamente li-

neal, los datos proporcionan una razón objetiva para situar en la mejora de estas prestaciones un objetivo preferente de la intervención pública”.

- **Carácter selectivo.** A diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de Europa, España carece de una prestación universal por hijo a cargo. Esta política, con diferentes grados de generosidad económica, está vigente en 18 de los países de la UE y los que carecen de ella son, precisamente, los del Sur de Europa y algunos países del Este. De esta forma, las familias con hijos/as en España solo acceden a prestaciones familiares de carácter muy selectivo –la prestación por hijo/a a cargo de la Seguridad Social–, o a los complementos por hijo/a que pueden existir en otras prestaciones, como las rentas mínimas autonómicas o los diversos subsidios asistenciales por desempleo.

La literatura científica ha venido señalando la mayor capacidad de reducción de la pobreza de las prestaciones universales frente a las selectivas, si bien algunos estudios recientes apuntan a una conclusión prácticamente opuesta: los sistemas con un mayor peso de las políticas condicionadas por renta y, por tanto, focalizadas principalmente en los más pobres, son más efectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Cantó y Ayala, 2014). Con todo, resulta innegable la mayor viabilidad social y administrativa de las prestaciones familiares de carácter universal, y el papel que juegan, más allá de la reducción de la pobreza infantil, en lo que se refiere a la redistribución horizontal de la renta entre las familias con hijos y sin hijos, y a la compensación del esfuerzo familiar que supone la crianza de los hijos.

- **Protagonismo de las políticas fiscales.** En España, por otra parte, resulta particularmente importante el papel que las desgravaciones y deducciones fiscales juegan en el modelo de apoyo económico a las familias, en detrimento de las ayudas directas<sup>4</sup>.

4. Los países de nuestro entorno también recurren al sistema fiscal para compensar los costes de la crianza infantil y lo hacen cada vez en mayor medida; de hecho, el recurso a las herramientas fiscales

Estas políticas fiscales se articulan en España básicamente mediante reducciones en la base imponible, deducciones en la cuota por diversas circunstancias familiares y, especialmente tras la última reforma fiscal del Gobierno central, mediante la extensión de la deducción inicialmente prevista para madres trabajadoras con menores de 3 años y que tiene forma de impuesto negativo. Sin embargo, salvo, en todo caso, en lo que se refiere a esta última figura, estas herramientas tienen un efecto poco relevante en la reducción de la pobreza infantil, ya que una parte importante de los hogares por debajo del umbral están exentos de tributar en el impuesto (Cantó, 2014). En ese sentido, de acuerdo a Avram (2014), las familias de rentas bajas se benefician en escasa medida en España de la desgravación en la base imponible asociada a la tributación conjunta, con lo que su efecto redistributivo es escaso. También lo es en el caso de las deducciones familiares en cuota, debido a su carácter no reembolsable, que impide su utilización por parte de las familias de menor renta<sup>5</sup>.

Todos estos elementos contribuyen a que el sistema español de impuestos y prestaciones haya sido tradicionalmente uno de los menos efectivos de la UE a la hora de redistribuir las rentas familiares y a la hora de reducir la pobreza infantil (Cantó y Ayala, 2014). Esta diferencia en el nivel de gasto se

---

en el marco de las políticas familiares es una de las tendencias que, en mayor medida, está modificando en todo el mundo las formas de provisión de las ayudas a las familias. Como señalan Ferrarini, Nelson y Höög (2012), “los Estados del Bienestar están siendo objeto de una sutil y en ocasiones inadvertida transformación: la fiscalización de las prestaciones sociales. Este cambio es especialmente notable en el ámbito de las políticas familiares, donde en los últimos años se han introducido una serie de créditos o deducciones fiscales infantiles que han modificado tanto el nivel como la composición de las políticas familiares”.

5. Para Sterdyniak (2011), “las deducciones fiscales clásicas no obedecen a lógica alguna. Si la deducción no es reembolsable, constituye un suplemento de las prestaciones familiares reservado a los más ricos. Si es reembolsable, se solapa con las prestaciones familiares. Ciertos países (Alemania, Austria) han reemplazado las prestaciones familiares por un crédito fiscal reembolsable, haciendo desaparecer así la diferencia entre deducción fiscal y prestación familiar”. Más adelante se explica en detalle el modelo alemán.

traduce, lógicamente, en un nivel de apoyo mucho menor para las familias con hijos, de tal forma que España está entre los países de la OCDE que abonan una menor cantidad en concepto de ayudas familiares a las familias de cualquier nivel de renta o composición (SIIS, 2014).

En definitiva, como señalan Cantó y Ayala (2014), el análisis comparado refuerza “la necesidad de definir con urgencia un sistema mucho más ambicioso de prestaciones e instrumentos públicos redistributivos que permitan reducir sustancialmente los altos niveles de pobreza de la infancia en España. Estos, que ya eran altos en la etapa de bonanza económica, se han ampliado con la crisis, a la vez que han aumentado las formas más severas de pobreza, lo ha hecho también la intensidad de esta, se han ampliado las diferencias tanto entre la población infantil y el resto como dentro de los hogares con niños y niñas, mientras que nos hemos alejado, en lo negativo, de los valores medios de la mayoría de países de nuestro entorno”.

### 3. Otros modelos de interés

En la mayor parte de los países de Europa, el apoyo económico a las familias con hijos se articula mediante una combinación variable de, al menos, tres tipos de herramientas<sup>6</sup>: a) prestaciones universales por hijo a cargo de cuantías variables (como se ha dicho, disponen de este tipo de prestaciones 18 países de la UE, generalmente a partir del primer hijo/a y hasta su mayoría de edad); b) prestaciones de garantía de ingresos sujetas a comprobación de renta, que contemplan un incremento de la cuantía en función de la presencia de menores de edad, o de cualquier miembro adicional, en la unidad familiar; y c) deducciones o desgravaciones fiscales, que, en ocasiones, tienen carácter de crédito fiscal reembolsable, y que pueden o no estar sujetas al nivel de renta.

---

6. Existen además otras ayudas –como las prestaciones por nacimiento o las relacionadas con los gastos para el cuidado infantil, muy desarrolladas en otros países– que no se tienen en cuenta para este análisis por su carácter específico.

El carácter reembolsable de las deducciones o créditos fiscales constituye una característica importante, en la medida en que:

- permite revertir el carácter regresivo de las deducciones fiscales convencionales, al ampliar la posibilidad de beneficiarse de estas herramientas a las familias de rentas bajas y/o que no hacen declaración de renta;
- normaliza y simplifica el acceso a las ayudas (reduciendo el efecto de *non take up* o no acceso que caracteriza a las prestaciones selectivas); y
- contribuye a una mayor integración entre las prestaciones sociales y fiscales<sup>7</sup>.

En lo que se refiere a la pobreza infantil, Ayala y Cantó (2009) señalan que “las desgravaciones y deducciones fiscales encaminadas a apoyar a las familias trabajadoras con niños y niñas suelen tener efectos nulos o pequeños sobre los ingresos de los hogares con rentas muy bajas que, en general, no están obligados al pago de impuestos sobre la renta, por lo que es importante que las deducciones fiscales sean reembolsables como subsidios para los que no tributan. Si así fuera, estas políticas pueden tener efectos positivos en la reducción de la pobreza infantil”.

En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributa-

ria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda, hasta cero, en su caso, como ocurre con el resto de las deducciones fiscales; pero si la deducción es superior a la cuota, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente. Uno de los objetivos básicos de este tipo de deducciones reembolsables –junto a la protección de los trabajadores de bajos salarios y la incentivación del acceso al empleo de estos trabajadores y/o de los perceptores de prestaciones de garantía de ingresos para evitar la llamada trampa de la pobreza– es precisamente el de desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos, incrementando además la progresividad del sistema fiscal. El protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer en los últimos años en el ámbito de las políticas familiares: si en 1960 se usaban en un solo país (Dinamarca), en 2005 se utilizan en 13. De hecho, es la expansión de este tipo de créditos a partir sobre todo de 1995 –con el EITC norteamericano y el *Child Tax Credit* británico a la cabeza– lo que explica el incremento en la cobertura de las prestaciones familiares que, en su ausencia, habrían ido reduciendo su capacidad de protección (Ferrarini, Nelson y Höög, 2013)<sup>8</sup>.

7. Para Hermida y Noguera (2013), las políticas de integración de impuestos y prestaciones son aquellas que buscan o mantienen la consistencia en el continuo impuestos-prestaciones, estableciendo un tramo negativo de impuesto (esto es, permitiendo que la deducción o desgravación fiscal pueda convertirse en prestación directa), y, a la inversa, posibilitando que se pueda cobrar una prestación como deducción o desgravación fiscal si se tiene renta imponible. Hermida y Noguera consideran que “las propuestas de IIP pueden resultar especialmente idóneas en un contexto socioeconómico cambiante como el actual, marcado por la contención presupuestaria y la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y de las trayectorias vitales (...). En definitiva –concluyen– no es descabellado afirmar que un paquete de medidas de IIP inteligentemente diseñado y gestionado podría ayudar a aminorar algunos de los principales problemas de adaptación del actual sistema de protección social y del sistema fiscal al contexto socioeconómico previsible en los próximos años”.

8. No todos los países han optado sin embargo por este modelo. Ferrarini, Nelson y Höög señalan que mientras los países nórdicos han mantenido una trayectoria universalista mediante la utilización de prestaciones familiares universales, el recurso a las herramientas fiscales se ha utilizado fundamentalmente en Australia, Canadá, Alemania, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. El resto de los países analizados en su estudio –Austria, Bélgica, Francia, Italia, Japón, Holanda, Suiza y Reino Unido– habrían seguido una trayectoria mixta, en la que se combinan ambos tipos de enfoque. En todo caso, la utilización de estas herramientas comporta, en función de su diseño, ciertos riesgos. Para estos autores, el creciente recurso a los *tax credits* implica por una parte una erosión de las políticas universales, en la medida en que, en la mayor parte de los casos, estas deducciones están condicionadas al nivel de renta familiar, con lo que se contribuye a la generación de modelos más selectivos. También implican una reducción de las cuantías recibidas por las familias, dado que, en general, las cuantías de los créditos fiscales –salvo en Australia y Alemania– son más bajas que las correspondientes a las ayudas directas. Desde ese punto de vista, los autores señalan que los países que han seguido una trayectoria mixta tienden a ofrecer a las familias un nivel de protección mayor que aquellos que han apostado únicamente por las herramientas fiscales. A su juicio, por tanto, el recurso a los sistemas fiscales esconde un regreso a los criterios de selectividad que se consideraban superados.

¿Cómo combinan estos tres enfoques otros países de Europa? Por cuestiones de espacio, y dado el interés de cada uno de los modelos, la descripción se limitará a los casos de Reino Unido, Francia y Alemania:

- **Reino Unido.** Reino Unido es, tras Irlanda, el país que realiza un mayor esfuerzo económico en prestaciones económicas de apoyo a las familias, de acuerdo a los datos de la OCDE (2,6% del PIB). Definida tras el acceso de los laboristas al Gobierno en 1997 como una cuestión prioritaria en su agenda política, el Reino Unido ha demostrado un relativo éxito en la lucha contra la pobreza infantil, mediante una combinación de programas de atención infantil, estrategias de activación dirigidas sobre todo a las familias monoparentales, y, muy especialmente, prestaciones económicas y créditos fiscales reembolsables, combinando las medidas universales y las selectivas. El modelo británico de prestaciones económicas familiares –parcialmente afectado por la reforma del sistema general de garantía de rentas que se está realizando en ese país<sup>9</sup>– combina una prestación familiar de carácter universal (*child benefit*) que se somete a tributación a partir de cierto nivel de renta; un crédito fiscal reembolsable de carácter selectivo (*child tax credit*), que cubre en cualquier caso a familias de renta media/baja y supone un esfuerzo cercano al 1,2% del PIB (Joyce, 2014); y prestaciones de garantía de ingresos o por desempleo (*income support / JSA*) para familias sin ingresos que contempla un incremento en la cuantía básica por cada menor de edad. No existe por otra parte en el IRPF británico la figura del mínimo familiar exento, aunque sí un mínimo personal, en virtud del cual las 10.600 primeras libras de ingresos de cada contribuyente están exentas de tributación, independientemente de sus responsabilidades familiares.

Las evaluaciones realizadas, especialmente en relación a la figura del crédito fiscal, ponen de manifiesto resultados razonablemente buenos en la medida en que este dispositivo ha contribuido a la reducción de la pobreza infantil que se ha producido en el Reino Unido y existe una clara relación entre el presupuesto destinado a estas ayudas y las tasas de pobreza infantil. Los créditos fiscales han contribuido además de forma importante a la protección de los trabajadores de bajos salarios, sin que se haya producido además una reducción en la zona baja de la escala salarial, y han ayudado, aunque de forma tímida, al crecimiento del empleo, sobre todo en el caso de las familias monoparentales y han traído consigo, por otra parte, cambios en los patrones de formación familiar (Gregg, et al., 2012).

- **Alemania.** El sistema alemán se caracteriza por la integración de las desgravaciones fiscales infantiles y las ayudas directas por hijo/a a cargo, que conforman en la práctica un sistema unificado. Alemania cuenta con una prestación infantil directa (*Kindergeld*) de carácter universal y de cuantía elevada –184 euros en el caso del primer hijo– y una desgravación fiscal por hijo/a cargo denominada '*Kinderfreibetrag*'. En primera instancia, todas las familias con hijos/as reciben mensualmente la prestación económica y no se les aplica durante el ejercicio fiscal ninguna desgravación fiscal por sus responsabilidades familiares, de forma que a los contribuyentes con y sin hijos se les aplican los mismos tipos, en función de su renta, y se les practican las mismas retenciones. Al finalizar el ejercicio, la administración tributaria calcula el importe de la desgravación que corresponde a cada contribuyente y aplica a cada uno la opción económicamente más conveniente (prestación o desgravación). Para la mayor parte de las familias, la prestación económica es superior a la desgravación a la que tiene derecho, por lo que no se aplica esa desgravación y mantiene las cantidades percibidas como anticipo en concepto de ayuda. La prestación actúa así como una deducción fiscal mensual y, al finalizar el ejercicio, la diferencia entre la desgravación a la que se hubiera tenido dere-

9. El nuevo *Universal Credit* fusiona en una sola prestación seis prestaciones existentes con anterioridad, entre ellas el crédito fiscal reembolsable infantil, el subsidio asistencial por desempleo o la prestación de garantía de ingresos. En su diseño se toma en consideración la presencia de menores en el hogar y su percepción es compatible con la prestación infantil universal (*child benefit*).

cho y la prestación efectivamente recibida sería la transferencia neta que realiza el sistema fiscal. En algunos casos, sin embargo, la desgravación resulta más ventajosa: en ese caso, el contribuyente se beneficia de la desgravación y la ayuda percibida se computa como un abono anticipado de esa desgravación.

Como en Reino Unido, no existe en Alemania la figura del mínimo familiar, aunque sí del mínimo personal. Además, están también exentos de tributación determinados gastos relacionados con la atención infantil, los gastos laborales, etc. También como en Reino Unido, la prestación de garantía de ingresos incorpora una cantidad adicional por cada menor a cargo, de cuantía variable en función de su edad.

En términos generales, es importante destacar el esfuerzo económico que Alemania realiza al pago de estas prestaciones. De acuerdo a Rascke (2012), en 2009 Alemania destinó 38.500 millones de euros a este sistema, que equivalen al 1,6% del PIB. De esa cantidad, 36.900 millones se destinaron a la ayuda económica y 1.700 a la desgravación fiscal propiamente dicha. En lo que se refiere al impacto redistributivo de estas ayudas, el sistema beneficia particularmente a los hogares con rentas más bajas y perjudica a los hogares con rentas superiores a los 75.000 euros anuales (Rainer et al., 2014). La comparación del sistema alemán con otros sistemas de prestaciones familiares pone de manifiesto además que el sistema alemán tiene un mayor impacto redistributivo (Wrochlich, 2005).

- **Francia.** Francia carece de un sistema de créditos fiscales infantiles (aunque sí tiene uno orientado a los trabajadores de bajos salarios), pero aplica una escala de equivalencia para corregir el tamaño familiar (*quotient familial*) que beneficia a las familias con hijos, con un coste de unos 10.000 millones de euros al año. Como Reino Unido y Alemania, Francia contempla un incremento por la presencia de menores de edad en las diversas prestaciones de garantía de ingresos (RSA, por ejemplo), así como diversas prestaciones selectivas adicionales que benefician a las familias con hijos (PAJE, etc.). Además, Francia cuenta con una prestación familiar

–accesible a las familias con dos o más hijos/as– cuya universalidad ha sido en los últimos años cuestionada, debido a su elevado coste (y que se financia en cualquier caso mediante una cotización social específica).

La valoración del sistema francés es ambivalente: redistribuye sumas importantes hacia las familias con hijos pero resulta insuficiente para equiparar las condiciones de vida de las familias con y sin hijos, y para prevenir la pobreza infantil, pese a destinar más de 30.000 millones de euros (1,4% del PIB) a las diversas prestaciones que componen el sistema (Seterdyniak, 2011).

Frente a estos modelos, el modelo español se caracteriza por un desarrollo muy escaso de las rentas mínimas de inserción<sup>10</sup> y la existencia de una prestación familiar de carácter muy selectivo y muy baja cuantía<sup>11</sup>. Junto a ellos, el mínimo por descendientes del IRPF beneficia a 5,5 millones de hogares con un gasto fiscal medio estimado<sup>12</sup> de 2.200 euros por contribuyente (Adiego et al., 2010), mientras que, en 2012, la deducción reembolsable por maternidad beneficiaba a algo más de 600.000 familias, con un gasto total de 773 millones de euros.

Cabe pensar que el gasto destinado a esta última deducción –limitada en su origen a las madres de niños menores de tres años– se incrementará en los próximos años debido a su extensión a las familias numerosas y a las que tienen hijos e hijas o ascendientes con discapacidad. Se mantiene en cualquier caso como límite de la deducción, también para esos supuestos, la cuantía de las cotizaciones abonadas a la Seguridad Social, si bien ese límite opera de forma independiente

10. De acuerdo a los cálculos del MSSSI, se benefician de estas prestaciones en torno a 200.000 menores de 18 años, una quinta parte del millón largo de menores de 18 años que viven bajo el umbral de pobreza severa y menos de un tercio de los menores de 18 años que se benefician de la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social.

11. De acuerdo a los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se benefician de esta ayuda 738.000 menores de 18 años, con un gasto de 409 millones de euros. A este gasto hay que sumar otros 920 millones destinados a hijos a cargo mayores de 18 años.

12. A esta cantidad habría que aplicarle la tarifa del impuesto, del 24,75% en 2012, con lo que la deducción por declaración sería de unos 600 euros y el gasto total de unos 4.500 millones de euros.

para cada menor. En cualquier caso, dadas esas condiciones, siguen quedando fuera de esas deducciones las familias que, al no trabajar, no cotizan a la Seguridad Social, con lo que el efecto de estas nuevas deducciones sobre la pobreza infantil será escaso. De hecho, cabe pensar que muchas de las ventajas atribuidas a los créditos fiscales reembolsables quedan desactivadas en el caso español al limitar su uso a las familias que realizan una actividad laboral.

#### 4. Posibles vías de actuación e implicaciones en términos de coste

Las posibles vías de actuación para la mejora de este sistema dependen de cuál sea la finalidad que se quiere alcanzar y, fundamentalmente, del equilibrio que se quiera mantener entre el objetivo de la equidad vertical (garantizar a todos los niños unos ingresos mínimos, independientemente del nivel de renta de sus familias, redistribuyendo recursos hacia las familias pobres) y el de la equidad horizontal (garantizar que las familias con hijos e hijas disfruten de unas condiciones de vida similares a las de las parejas sin hijos del mismo nivel de renta, redistribuyendo renta hacia las familias con hijos). De ello –y del coste atribuido a cada opción– dependerá el grado de universalidad del sistema y la cuantía de las prestaciones.

En ese sentido, las posibles vías de avance para mejorar la protección económica de la infancia en España podrían dividirse en dos grandes grupos:

- La vía selectiva o focalizada pasaría bien por reforzar y ampliar la actual prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social, sin cuestionar su carácter selectivo, bien por el refuerzo de las actuales rentas mínimas de inserción, priorizando (aunque no limitando) el acceso a las mismas de las personas con responsabilidades familiares, independientemente de su historial contributivo previo, y garantizando una cuantía económica suficiente por cada miembro de la unidad familiar. Si bien la primera opción podría resultar política y económicamente más viable, la segunda resultaría más eficaz en términos de reducción de la

pobreza infantil, en la medida en que no se limita a la mejora de una prestación por hijo a cargo, sino a una prestación diseñada para satisfacer las necesidades del conjunto de la unidad familiar en situación de pobreza. Sería posible también, lógicamente, una estrategia que combine ambos enfoques, reforzando tanto la prestación infantil selectiva como las prestaciones de rentas mínimas.

El coste y el impacto de la primera opción ya han sido estimados. Cantó y Ayala (2014) han simulado el gasto y el efecto que tendría un incremento sustancial en la cuantía de la prestación por hijo a cargo –pasando de 291 a 1.200 euros anuales para menores sin discapacidad (100 euros mensuales) y de 1.000 a 2.000 euros para aquellos con una discapacidad– y un incremento del 50% en el límite de acceso, manteniendo en este caso constante su cuantía. En el primer caso, la pobreza infantil se reduciría en casi un 4%, frente a poco más de un 2% en el segundo. En el primer supuesto, el coste de la prestación se incrementaría en un 122%, pasando de 1.237 a 2.751 millones; en el segundo, el incremento sería del 25%, pasando de los 1.227 millones señalados a un gasto de 1.556 millones de euros.

- La segunda vía implicaría la creación de una prestación infantil de carácter universal, como las existentes en la mayor parte de los países de Europa<sup>13</sup>. En el trabajo citado, Cantó y Ayala simulan la introducción de una prestación infantil de carácter universal de 100 euros mensuales por menor. Esta prestación reduciría la pobreza infantil casi en un 20%, y su intensidad en un 11%, y tendría un coste de 9.440 millones de euros, equivalente al 0,9% del PIB (inferior por tanto, en términos relativos, al gasto de los tres países señalados previamente).
- Existe además, tal y como plantean Mari-Klose y Mari-Klose (2015), la posibilidad de plantear una vía mixta, que combina la aproximación

13. Hay que recordar en cualquier caso que en esos países esa prestación infantil de carácter universal es compatible con prestaciones de garantía de ingresos para las familias de rentas bajas que contemplan complementos adicionales por cada menor a cargo, combinándose por tanto la vía selectiva y la universal.

universal y la focalizada. En su propuesta, estos autores contemplan dos estrategias para acometer el problema de la pobreza infantil severa. En primer lugar, todos los parados con responsabilidades familiares que carecen de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, y no perciben ingresos por prestaciones de desempleo o de asistencia social recibirían una prestación de 436 euros mensuales (80% del IPREM), lo que enlaza con la segunda de las vías selectivas señaladas anteriormente. En segundo lugar, la actual prestación por hijo/a a cargo de la Seguridad Social se modificaría en dos sentidos: extensión del cobro de la prestación actualmente existente (291 euros anuales) de manera universal a todos los hogares, e incremento del importe de la prestación a 1.200 euros anuales a los hogares con ingresos situados por debajo del umbral de acceso a la prestación. De esta forma, "se universalizaría la prestación sin renunciar a proteger más intensamente a los grupos más desfavorecidos. Con ello, la transferencia cumpliría el doble propósito de, por una parte, reconocer a los niños la condición de bienes públicos, que merecen apoyo económico de los poderes públicos, y por otra, mejorar la protección pública contra la pobreza infantil (Mari-Klose y Mari-Klose, 2015)<sup>14</sup>.

Cabe también plantear una aproximación complementaria a las anteriores, siguiendo el modelo alemán y profundizando en la vía del impuesto negativo ya iniciada por el Gobierno español, con lo que

se reduciría el coste neto de esta reforma. Tal aproximación –que mantiene el carácter universal de las propuestas anteriores y profundiza en la integración de impuestos y prestaciones propuesta por Hermda y Noguera– se basaría en la eliminación gradual del actual mínimo por descendientes del IRPF y la extensión también gradual de la actual deducción fiscal reembolsable a todos los hijos/as no emancipados, desvinculándola de la actividad laboral de sus progenitores, estableciendo con carácter general su cuantía en 1.200 euros anuales por hijo/a, y manteniendo su cobro mensual anticipado. De esta forma se daría un carácter más progresivo al actual sistema de deducciones fiscales infantiles, y cabe pensar que la mayor parte de las familias –aunque especialmente las de rentas más bajas– se beneficiarían de un incremento neto en el apoyo económico finalmente recibido. En caso de que, para algunas composiciones familiares o niveles de renta, el actual mínimo por descendiente resultara más ventajoso, podría preverse, como en Alemania, la posibilidad de seguir acogiéndose al sistema actual.

¿Qué coste tendría esta reforma? En la actualidad, el mínimo por descendientes del IRPF estatal beneficia a más de 11 millones de niños, niñas y jóvenes –se benefician de él los hijos e hijas de hasta 25 años que cohabitan con los declarantes y tienen ingresos inferiores a un umbral determinado– con un gasto (pérdida de recaudación) medio estimado de 380 euros por hijo/a declarado. La extensión que se propone –si se pretende dar cobertura al mismo colectivo, y no solo a los menores de 18 años– implicaría por tanto un gasto de unos 14.000 millones de euros, si bien, dado que ya se está realizando un gasto de 4.500 millones, el gasto neto adicional sería de unos 9.500 millones. Dada la envergadura del gasto, cabe pensar en una aplicación gradual de la reforma, aplicándola únicamente a los niños y niñas nacidos a partir de una fecha determinada y manteniendo para los demás el sistema actual, hasta que, al cabo de un número determinado de años, se dé cobertura en el nuevo sistema al conjunto de la población infantil y juvenil no emancipada<sup>15</sup>. En

14. De acuerdo a los cálculos de los autores, tras aplicar las estrategias propuestas, la tasa de riesgo de pobreza infantil moderada (60% de la mediana) desciende solo un 11,6% (del 27,5% al 24,3%). Sin embargo, los efectos sobre la pobreza alta (40% de la mediana) y severa (30%) son muy importantes. La pobreza alta se reduce un 43%, y la severa un 65%. El coste del paquete de medidas (7.074 millones de euros) representa un volumen de recursos un 25% inferior al de la propuesta de Cantó y Ayala, permitiendo concentrar los recursos en colectivos en situación de mayor adversidad, sin renunciar al compromiso de la universalidad, y a los efectos colaterales positivos que esta procura. Las tasas de riesgo de pobreza alta y severa que se obtienen tras aplicar la medida se situarían en rangos parecidos a los del conjunto de la población, y aproximaría los valores de la pobreza infantil en estos umbrales a la media europea.

15. Así por ejemplo, si –en su implementación más lenta o restrictiva– la reforma se aplicara en 2016 únicamente a los 430.000 niños y niñas que cabe pensar podrían nacer en 2015 en España, la deducción tendría un coste de 516 millones de euros. En todo caso, para calcular su coste adicional neto, habría que

la introducción progresiva de la reforma propuesta, podría además aplicarse en exclusiva la cuantía máxima de la deducción a las familias situadas por debajo de un determinado nivel de renta. En los demás casos, la cuantía de las ayudas podría inicialmente reducirse (aunque en ningún caso eliminarse por completo) en función de la renta disponible de las familias.

Para adecuarse al modelo alemán –y, tal y como señalan Mari-Klose y Mari-Klose (2015), universalizar la prestación sin renunciar a proteger más intensamente a los grupos más desfavorecidos–, esta aproximación debería combinarse con una estrategia de refuerzo de las prestaciones de garantía de ingresos orientadas a todas las familias con ingresos inferiores a un umbral determinado, con y sin hijos, estableciendo para estas últimas unos complementos adicionales de suficiente cuantía por cada menor a cargo.

Es importante señalar, en cualquier caso, que el abordaje de la pobreza infantil y de la reproducción de la desigualdad requiere medidas adicionales a los programas de transferencia de rentas abordados en este informe<sup>16</sup>. Desde ese punto

---

restar de esa cantidad el gasto o pérdida de recaudación que estos niños ya generarían vía mínimo familiar por descendientes (unos 163 millones), así como, en el caso de quienes tienen ahora derecho a ellas, el importe correspondiente a las actuales deducciones reembolsables. Lógicamente, el coste total de la reforma se iría incrementando a medida que más niños y niñas fueran naciendo e incorporándose al nuevo sistema.

16. El análisis de la experiencia británica ha puesto de manifiesto que la mejora de la situación registrada en aquel país se debe al impulso del sistema de prestaciones económicas de apoyo a las familias con hijos/as. Por otro lado, todos los estudios disponibles muestran con claridad qué dificultades genera la carencia de recursos económicos y en qué medida afecta a las condiciones de vida de los niños y niñas pobres. Desde ese punto de vista, es preciso destacar el papel absolutamente esencial de las prestaciones económicas a la hora de prevenir y reducir la pobreza infantil. Sin embargo, también deben tenerse en cuenta los argumentos de quienes mantienen que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y que muchos de los efectos negativos de la pobreza tienen que ver con las capacidades de los padres y las madres, con el contexto educativo y afectivo en el que se desarrollan sus primeros años y con los estímulos socioafectivos que se reciben, entre otros factores.

de vista, y sin dejar de restar importancia al papel de las prestaciones económicas, numerosos trabajos han puesto también de manifiesto la importancia de reforzar todos aquellos programas que permitan reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de la infancia: servicios educativos y de atención infantil, intervenciones sobre el mercado de trabajo, programas de parentalidad positiva, y desarrollo de servicios socioeducativos y equipamientos socioculturales que ofrezcan a los niños pobres el acceso a los aprendizajes, las experiencias, las relaciones y los conocimientos a los que accede el conjunto de la población infantil y que son la clave de un adecuado desarrollo (SIIS, 2013).

## B. La vía de la mejora del sistema de rentas mínimas

### 1. Los límites del sistema de garantía de ingresos mínimos en España para hacer frente a las necesidades que genera la crisis

El empeoramiento en las condiciones de vida de la sociedad española en los últimos 8 años, con la caída de los ingresos de la decila más pobre en un 55% entre 2007 y 2014, y el aumento en un 45% de la incidencia de la exclusión social severa y llegando casi a duplicar la pobreza severa, no se explica solamente por la intensidad de la crisis económica, entendida como descenso de la actividad y de la producción de riqueza, o por su propia duración. Tampoco el impacto especial que ha tenido sobre un sector de la construcción sobredimensionado es una explicación suficiente. En otros análisis ha quedado mostrado que la reacción del mercado de trabajo a la crisis económica ha sido desproporcionada en nuestro país en comparación con lo sucedido en otros países europeos y que detrás de eso debemos apuntar al efecto de un modelo de flexibilidad con efectos negativos sobre el bienestar social, al estar basado en una fuerte dualidad de los empleos (Laparra y Pérez Eransus, 2012). También tiene una parte de la responsabilidad el deterioro de las condiciones de trabajo, en tiempo y remu-



**Tabla 2. Evolución del sistema de garantía de ingresos mínimos en España 2007-2014**

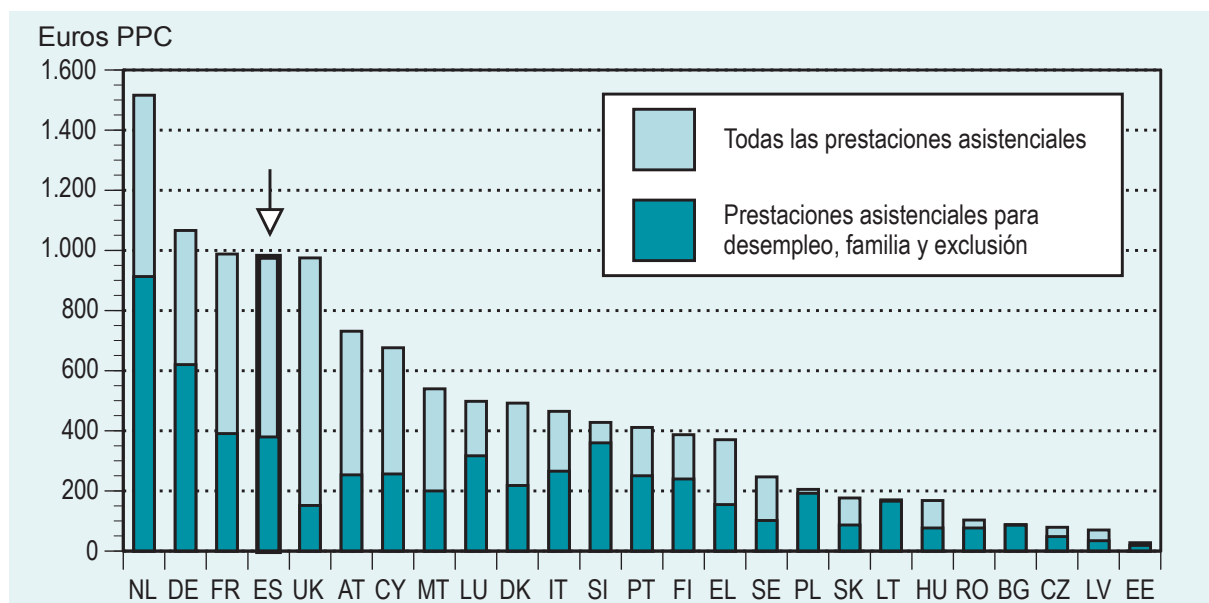
	Nº de prestaciones		% del total de prestaciones		Evolución 2007-14 (%)
	2007	2014	2007	2014	
Complemento de mínimos de pensiones	2.236.578	2.499.751	63,7	53,1	11,8
Pensiones no contributivas	474.382	446.293	13,5	9,5	-5,9
Pensiones asistenciales	24.282	6.860	0,7	0,1	-71,7
SGIM LISMI	33.149	13.364	0,9	0,3	-59,7
Subsidio desempleo	575.675	1.221.390	16,4	25,9	112,2
Renta activa de inserción	65.600	261.788	1,9	5,6	299,1
Rentas mínimas CCAA	103.071	258.408	2,9	5,6	154,5
<b>Total prestaciones</b>	<b>3.512.737</b>	<b>4.711.753</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>34,1</b>

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2013 y 2014; Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2014.

neración, en determinados sectores, que ha llevado a aumentar la proporción de trabajadores en situación de exclusión del 10,5% en 2007 al 15,1% en 2013, siendo uno de cada tres casos situaciones de exclusión severa (Laparra, 2014), lo que hace cada vez más relevante la cuestión de cómo abordar el problema de los *working poor*. Una cuestión que se aborda de manera detallada en la vía de los elementos ligados al empleo que se aborda en el punto C de esta primera parte.

Una parte importante de la explicación de los enormes costes sociales que ha tenido la crisis en España remite a los límites del sistema de protección social y, muy especialmente, del conjunto de dispositivos dirigidos a garantizar unos mínimos ingresos a diferentes colectivos de población. Esta crisis le ha venido grande a nuestro sistema de protección social y sus defectos se han visto ampliados en estos años como si los mirásemos con lupa.

**Gráfico 2. Gasto por habitante, en paridad de poder de compra, destinado a prestaciones sociales asistenciales (con prueba de necesidad) en todas las funciones y específicamente para desempleo, familia y exclusión**



Fuente: Eurostat, 2011.

El conjunto de pensiones y prestaciones económicas dirigidas a los sectores de bajos ingresos y que prevén por ello una prueba de necesidad (establecen un límite de ingresos para percibir las) es significativamente abultado en España: 4,7 millones de prestaciones, lo que viene a suponer un gasto de unos 20.000 millones de euros. Y ha experimentado además un crecimiento del 34% durante el período de crisis económica, que es sin duda significativo, pero muy inferior al avance de las necesidades sociales de la población (la pobreza severa casi se duplica en España en este período).<sup>17</sup>

Incluso en términos comparativos, la dotación de recursos presupuestarios para estas prestaciones de carácter asistencial es notable en nuestro país. Como puede verse en el gráfico siguiente, es uno de los países que más gasta en prestaciones asistenciales (con prueba de necesidad) de la Unión Europea, en paridad de poder de compra (PPC), especialmente si tenemos en cuenta todo el conjunto de estas prestaciones, no solo las recogidas en el cuadro anterior, sino el conjunto de prestaciones asistenciales, en todas sus funciones (Enfermedad, Discapacidad, Vejez, Supervivencia, Familia e hijos, Desempleo, Vivienda y Exclusión). Aunque la comparación solo deba tomarse como una aproximación debido a la heterogeneidad de sistemas de protección social entre los países, la conclusión es clara: España dedica un volumen de recursos considerable a prestaciones sociales para los sectores de bajos ingresos.

17. Estas cifras todavía se incrementarían si contabilizásemos otras prestaciones de menor cuantía, como, por ejemplo, las prestaciones por hijo a cargo.

En 2012 se produjo un descenso significativo en España de un 8,8% en este apartado de la protección social, según los datos provisionales que aporta Eurostat, pero seguiría manteniendo una posición destacada, incluso dentro de la Europa de los 15, sobre todo teniendo en cuenta que todos los países que gastan más en este concepto son países con un mayor nivel de desarrollo económico.

Esta posición no es contradictoria con la constatación habitualmente recalcada del menor desarrollo en nuestro país tanto del gasto social en general como del gasto total en protección social, como puede verse en la tabla 3: 2.237€ PPC menos por habitante. El desarrollo comparativamente mayor de las prestaciones asistenciales no se debe tanto a un mayor desarrollo del Estado de Bienestar, sino más bien a una mayor asistencialización: las prestaciones con prueba de necesidad suponen el 14,6% del total del gasto en protección social, casi 4 puntos más que en la Europa de los 15.

Es manifiesta también una mayor orientación hacia las prestaciones monetarias, que hacia la prestación de servicios. Fruto de esta combinación, los 20.000 millones de euros a los que hacíamos referencia suponen un 25% más que la media de la Europa de los 15: un total de 555 € PPC por habitante en 2012.

Sin embargo, la distribución por funciones del gasto en prestaciones asistenciales tiene en España una composición notablemente diferenciada: mucho más gasto en pensiones y mucho menos en vivienda, familia y exclusión, lo que nos empieza a identificar algunas de las carencias estructu-

**Tabla 3. Prestaciones sociales, en total, asistenciales y monetarias en el sistema de protección social español en comparación con la UE-15**

	España	UE-15	Diferencia
Gasto en prestaciones asistenciales (PPC/pc)	863,88	891,31	-27,43
Total prestaciones protección social (PPC/pc)	5.912,56	8.149,90	-2.237,34
% de prestaciones asistenciales en el total	14,6	10,9	
Prestaciones asistenciales en dinero (PPC/pc)	554,82	441,58	113,24
% sobre el total de prestaciones asistenciales	64,2	49,5	

Fuente: Eurostat, 2012.

rales del sistema de protección social que la crisis ha hecho resaltar notablemente:

- Los problemas de cobertura en los sectores más excluidos, que han visto cómo se intensificaban sus problemas, como en el caso de la comunidad gitana.
- Los problemas de los hogares con pagos importantes de vivienda que han visto reducirse sus ingresos, de los que los desahucios no son más que una pequeña punta del iceberg.
- Los problemas de las familias con menores, que han visto cómo aumentaban las situaciones de pobreza por falta de apoyo a sus funciones reproductivas.

**Tabla 4. Gasto en prestaciones asistenciales (con prueba de necesidad) por habitante, en Paridad de Poder de Compra**

	España	UE-15	Diferencia
Enfermedad	0,32	26,14	-25,82
Discapacidad	103,77	136,93	-33,16
Vejez	322,19	148,16	174,03
Supervivencia	79,32	27,97	51,35
Familia e hijos	87,12	166,08	-78,96
Desempleo	187,21	100,88	86,33
Vivienda	34,51	176,44	-141,93
Exclusión	49,44	108,71	-59,27
<b>Total</b>	<b>863,88</b>	<b>891,31</b>	<b>-27,43</b>

Fuente: Eurostat, 2012.

Además de este desequilibrio por funciones de gasto, la parte del sistema de protección social dirigido a garantizar unos ingresos mínimos a aquellos que no los tienen, presenta en España una estructura muy poco equilibrada y con fuertes problemas de articulación entre los distintos dispositivos, también en otros aspectos (Laparra, 2013). Es notablemente más robusto en la extensión no contributiva de la protección de la Seguridad Social, que supone un 85% de las prestaciones del sistema (preferentemente el Complemento de Mínimos de las pensiones contributivas y el subsidio de desempleo con sus diferentes variantes). Y se ha desarrollado con más

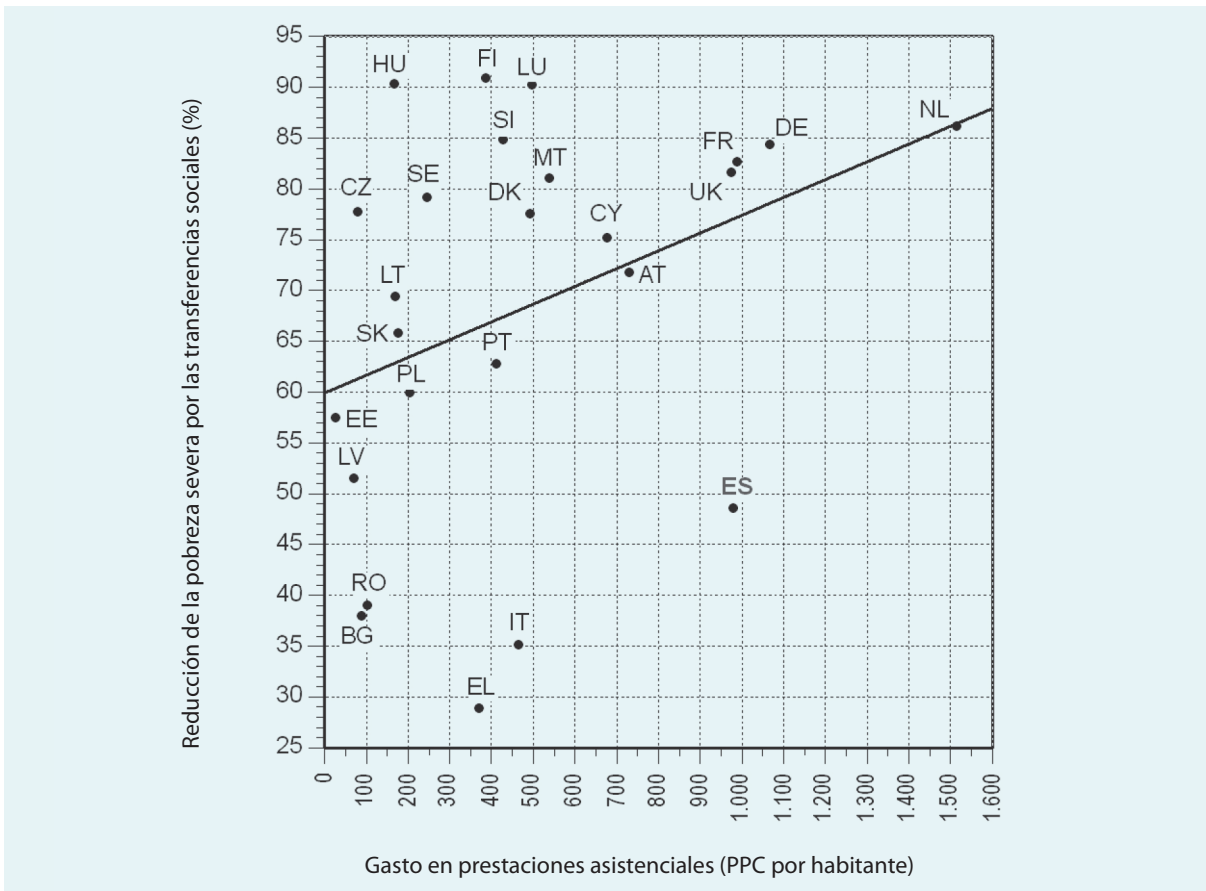
facilidad también en el ámbito de la población inactiva (63% de las prestaciones) que para las personas desempleadas, y todavía mucho menos, para las que están ocupadas, que solo acceden a algunos programas de rentas mínimas, de forma especialmente significativa en el País Vasco.

En el gráfico siguiente puede verse el resultado de estos desequilibrios y problemas de articulación de uno de los sistemas de asistencia social más amplios de Europa: la capacidad que parece presentar para reducir la pobreza severa es muy limitada en términos comparativos. Mientras que en los países de mayor desarrollo social las transferencias sociales reducen la pobreza severa en más de un 80%, España no logra reducirla siquiera a la mitad. La principal dificultad de la protección social española para eliminar la pobreza severa no es solo un problema de recursos sino de eficiencia en la distribución de los mismos.

La capacidad de este sistema se ha visto totalmente desbordada a la hora de enfrentarse a las nuevas necesidades sociales que generaba la crisis económica. Algunas de las causas de este fracaso relativo son bastante obvias, otras necesitarían un análisis más en profundidad y con información más detallada de la que ahora disponemos:

- Muchas prestaciones son de cuantía muy limitada (véase como ejemplo los 426 € del subsidio de desempleo, que es uno de los más extendidos), en ciertos casos, por debajo de la línea de pobreza para una sola persona, especialmente si se aplica a nivel autonómico.
- Es una cuantía fija que no varía en función de las necesidades familiares. Esta cuantía puede ser suficiente quizás para cubrir las necesidades más básicas de una persona sola (si tiene la vivienda pagada), pero es abiertamente insuficiente para una familia de tamaño medio. La incidencia de la crisis de empleo en muchas familias con niños y niñas ha hecho más evidente esta carencia.
- Tienen una duración determinada en muchos casos, tanto en las prestaciones asociadas al desempleo como en las rentas mínimas de muchas CCAA (a veces, de unos pocos meses).

**Gráfico 3. Relación entre el gasto en prestaciones asistenciales y la reducción de la pobreza severa por las transferencias sociales**



Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas de protección social de Eurostat y el análisis de la EU-SILC (2011).

La prolongación de la crisis durante un tiempo notablemente largo ha hecho que muchas personas hayan ido perdiendo progresivamente todos sus derechos a cualquier prestación existente.

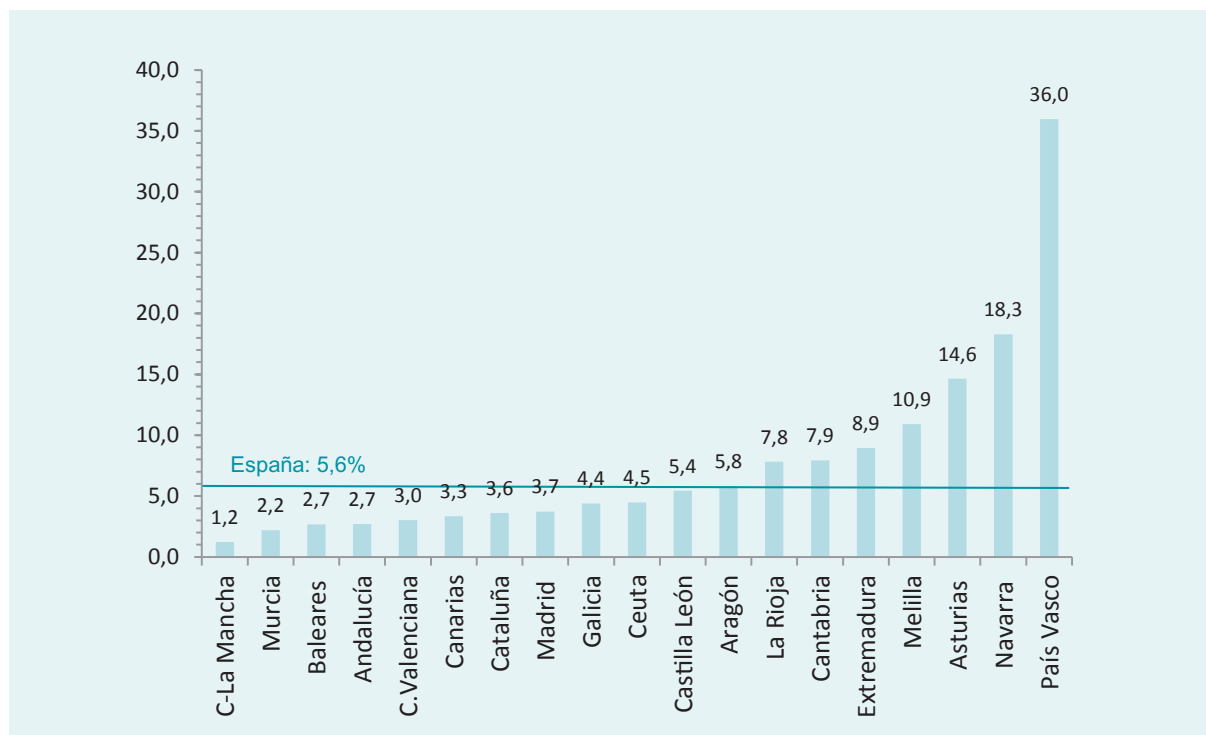
- d) La diversidad de baremos y de criterios con los que se aplican las distintas prestaciones hace que una parte significativa de los recursos, difícil de valorar con la información disponible, no vayan a los sectores más necesitados, sino a otros sectores de ingresos moderados.
- e) La diversidad de requisitos (de edad, ingresos, contribución previa,...) nunca concebidos de modo articulado, contribuye a que haya colectivos que no tengan acceso a ninguno de los dispositivos de mínimos.
- f) Las rentas mínimas de las CCAA deberían cumplir esta función de última red de protec-

ción social para los descolgados del resto de dispositivos, pero se encuentran infradesarrolladas en el 95% del país.

Este último punto pone el foco de atención en la situación de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, a pesar de no suponer más del 5,6% del total de las prestaciones de mínimos reseñadas y el 5,3% del gasto total: 1.167 millones de euros en 2014, según las estimaciones del MSSSI.

Más allá de los muchos análisis comparativos realizados sobre la normativa, los requisitos o los baremos establecidos, lo que es necesario subrayar es que el principal problema de las rentas mínimas de inserción de las CCAA es su escásima cobertura en la inmensa mayoría de los casos, con la honrosa excepción del País Vasco y, en menor medida, de Navarra o Asturias. Las diferencias entre CCAA son abismales (de 1 a 50

**Gráfico 4. Nivel de cobertura de las rentas mínimas de las CCAA: perceptores por cada 1.000 habitantes (2014)**



Fuente: Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2014.

entre los extremos) y curiosamente la cobertura tiende a descender conforme aumentan las necesidades. Incluso midiendo la pobreza severa con criterios regionales, con un umbral propio para cada comunidad autónoma en función de su nivel de renta y de su distribución.

## 2. Las rentas mínimas en la perspectiva comparada

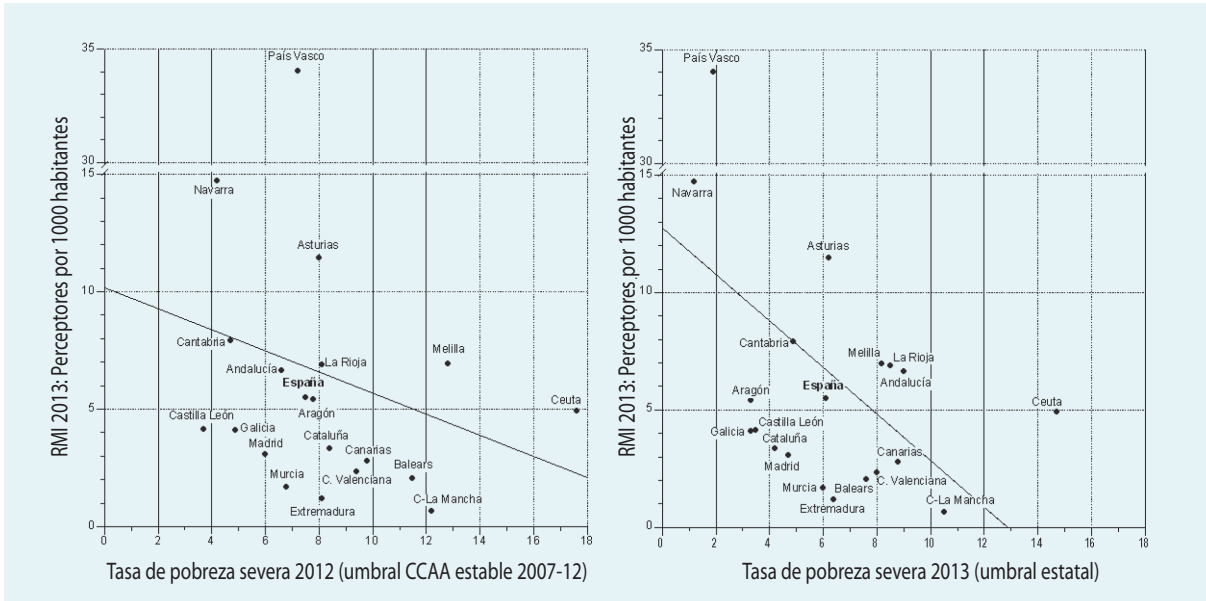
### 2.1. Modelos de prestaciones asistenciales en la Unión Europea

Las vías para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos con menos recursos y para definir una red suficiente de seguridad económica que evite el salto a la pobreza son variadas, con una notable heterogeneidad en el diseño de las prestaciones que tratan de cubrir estos objetivos en los países europeos. Con el desarrollo de la crisis económica, ha aumentado todavía más la variedad de diseños de estas políticas. Por un lado, el aumento de las necesidades sociales resultan-

te del crecimiento del desempleo y la caída de las rentas del trabajo han provocado un incremento sin precedentes de la demanda en los hogares de prestaciones que les ofrezcan una cobertura económica básica, lo que ha obligado a revisar no solo las cuantías sino los criterios de elegibilidad. Por otro lado, el desarrollo en varios países de procesos de consolidación fiscal muy restrictivos ha dado origen a profundos cambios en las posibilidades de financiación de los sistemas de garantía de ingresos. Son varios, por tanto, los interrogantes sobre la mejor articulación de estas prestaciones en el conjunto de la protección social, que contrastan con las menores posibilidades de desarrollo impuestas por la prolongada y brusca desaceleración de la actividad económica. Algunos países han dado un mayor énfasis al desarrollo de la última red de protección mientras que otros han reforzado su apuesta por los créditos fiscales para los trabajadores con salarios más bajos.

A diferencia de lo que sucede con otras prestaciones, en las que existe una acusada uniformidad en sus parámetros básicos, en la mayoría

**Gráfico 5. Relación entre la extensión de la pobreza severa y la expansión de las rentas mínimas en las CCAA**



Pobreza severa: estimada en base a un umbral de pobreza estable calculado como la media del 30% de la mediana de cada año para el período 2007-12, para cada CCAA.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2012 (INE) y el Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad 2013.

de los países europeos, no existe un modelo común en el diseño de los programas de garantía de ingresos, con modelos muy diversos según las cuantías relativas ofrecidas, las estrategias de desarrollo de la red de garantía de mínimos –descansando en algunos casos en un solo programa y en otros sobre una variedad de prestaciones–, opciones de descentralización diversas –descentralizada completamente la gestión y la financiación de las prestaciones en unos países y centralizada en otros–, o con cobertura universal en algunos países y mucho más focalizada en otros.

Existen, sin embargo, diferentes intentos de clasificación de los tipos de prestaciones en cada país que aportan alguna diferenciación de los esquemas vigentes. Es posible establecer una tipología general de regímenes de prestaciones de lucha contra la pobreza que clasifica algunas de las principales experiencias nacionales en las siguientes categorías. En primer lugar, los *sistemas de protección selectivos* son aquellos en los que una parte importante de la acción protectora del Estado descansa en prestaciones asistenciales. Tal sería el caso de sistemas no europeos como Australia o Nueva Zelanda.

En otros países, como Estados Unidos, existe diferenciación territorial en la cobertura ofrecida y las prestaciones estadounidenses son menos universales e incorporan criterios más restrictivos en su acceso. En segundo lugar, en los Estados de Bienestar con *redes de protección integradas*, como en el Reino Unido, existen amplios programas de garantía de rentas, que ofrecen a los hogares con problemas de inseguridad de ingresos una extensa red de seguridad económica. Se trata de sistemas fuertemente centralizados, en los que existe una gran prestación, cuya cuantía relativa es elevada. En tercer lugar, en los sistemas de *asistencia social dual*, la formación de una última malla de seguridad económica se ha desarrollado a través de prestaciones muy distintas. Se trata de experiencias como las de Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo.

En cuarto lugar, existen también *sistemas fuertemente inspirados en el derecho de ciudadanía* donde la asistencia social es residual. En una serie de países, principalmente los nórdicos, una larga tradición de sistema contributivo, una extensa red de bienes preferentes y el desarrollo de amplios esquemas de prestaciones genera

les han relegado tradicionalmente a una posición secundaria a las prestaciones asistenciales específicas.

En quinto lugar, un grupo de países europeos se caracterizan por mantener una forma de *asistencia social dual limitada*, por debajo de la media de la cobertura ofrecida por otros sistemas de protección. Tal es el caso de los países

del Sur de Europa. Por último, existen también *sistemas descentralizados territorialmente y discrecionales*. Algunos países del centro de Europa, como Suiza o Austria, se caracterizan por un elevado grado de descentralización territorial de las prestaciones destinadas a combatir la pobreza. Sus programas consisten básicamente en ayudas locales, muy discrecionales y con muchas obligaciones para los beneficiarios.

**Tabla 5. Organización de los sistemas de garantía de ingresos en Europa**

	Renta mínima	Subsidio desempleo	Pensión no contributiva	Mínimo hogares monoparentales	Subsidio vivienda
Austria	X*	X	X	X	X
Bélgica	X		X		X
Bulgaria	X		X		X
Croacia	X		X		X
Chipre	X		X	X	X
República Checa	X		X		X
Dinamarca	X		X	X	X
Estonia	X	X		X	
Finlandia	X	X	X	X	X
Francia	X	X	X	X	X
Alemania	X*	X	X		X
Grecia				X	X
Hungría	X			X	X
Islandia	X*			X	X*
Irlanda	X	X		X	X
Italia	X*		X	X	X*
Letonia	X				X*
Liechtenstein	X			X	X
Lituania	X			X	X
Luxemburgo	X	X			X
Malta	X	X		X	X
Noruega	X			X	X
Polonia	X		X	X	X
Portugal	X	X		X	
Rumanía	X		X	X	X
Eslovaquia	X				X
Eslovenia	X		X	X	X
España	X*	X	X		X
Suecia	X		X		X
Suiza					
Holanda	X				X
Reino Unido	X	X			X

\* Sistema descentralizado.

Fuente: MISSOC Comparative Tables Database.

En el ámbito de la Unión Europea, la principal diferenciación se establece, por tanto, entre sistemas uniformes o diversificados, según la red de seguridad económica se teja a través de una renta mínima general o mediante la combinación de distintas prestaciones asistenciales destinadas a la cobertura de riesgos específicos. Tal como puede apreciarse en la Tabla 5, aunque en casi todos los países hay un programa de renta mínima que constituye la última malla de seguridad económica, no siempre está centralizada y en muchos casos se convierte en el último recurso cuando una amplia variedad de otros mínimos específicos no han conseguido reducir el riesgo de pobreza más severa.

A la variedad de opciones para definir la última red se añaden las diferencias en la intensidad protectora proporcionada por cada sistema, con niveles de gasto en estos programas, como se vio en el epígrafe anterior, muy diferentes en cada país. Resulta difícil, sin embargo, identificar en las definiciones presupuestarias europeas el gasto dirigido a programas de garantía de ingresos. La definición de gasto contra la exclusión social según el sistema ESSPROS utilizado en la Unión Europea no recoge bien, como señala Eurostat (2012), lo que debería ser una interpretación amplia y global de tal concepto, en correspondencia con los propios indicadores utilizados por la Comisión Europea.

En la Estrategia Europa 2020 aprobada por el Consejo Europeo en 2010 se definió el indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) para monitorizar los avances en la lucha contra la exclusión social. El indicador se compone de tres dimensiones: la tasa de pobreza después de transferencias sociales, la carencia material severa de bienes y una baja intensidad laboral en el hogar. De ahí se infiere que el gasto en programas que tratan de rebajar el riesgo en las tres dimensiones debería ser muy heterogéneo, incluyendo grupos de programas muy diferentes. En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de los mínimos específicos anteriormente mencionados, como los de vejez, discapacidad o desempleo, no se recogen en esta función, sino en las más generales que abarcan ese tipo de gastos. Esto hace que la información que ofrece Eurostat sobre el gasto específico contra la exclusión social tenga un carácter residual, dando origen, además, a diferencias muy amplias en la cobertura de este riesgo según se organice en cada país el sistema de garantía de ingresos. En esta partida solo entraría el gasto en prestaciones generales de rentas mínimas, ayudas de emergencia y algunas prestaciones en especie muy específicas<sup>18</sup>.

18. Como los albergues para personas sin hogar, los programas de rehabilitación para personas con adicción a las drogas u otros servicios básicos de ayuda a los hogares más vulnerables.

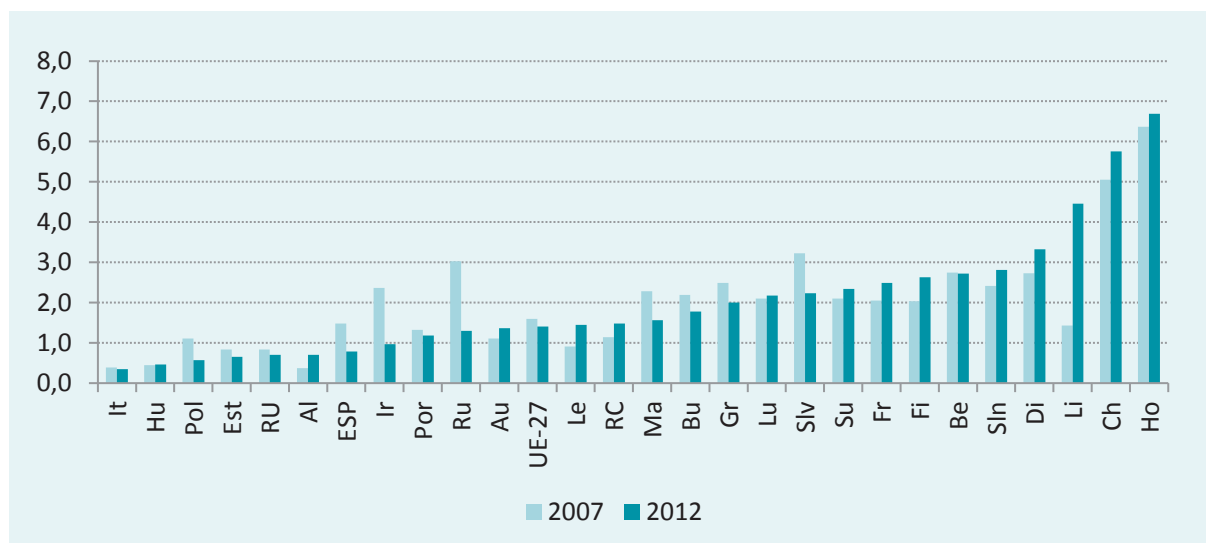
**Gráfico 6. Gasto en políticas contra la exclusión social en la Unión Europea (en % PIB)**



Fuente: ESSPROS data on expenditure and receipts (Eurostat).



**Gráfico 7. Gasto en políticas contra la exclusión social en la Unión Europea (en % del gasto social total)**



Fuente: ESSPROS data on expenditure and receipts (Eurostat).

Con estas cautelas, una primera aproximación a los datos muestra la existencia de niveles muy dispares de gasto en los países europeos (Gráfico 6). Estas van desde los valores superiores al 2% del PIB en Holanda a una cifra inferior al 0,1% en Estonia o Italia. En términos comparados, el gasto español es muy reducido, cercano al 0,2% del PIB, en parte por la limitada inversión en estos programas y en parte también por una mayor extensión y generosidad relativa de las prestaciones de desempleo. La diversidad de valores no es ajena a las clasificaciones anteriores de regímenes de bienestar. Los países en los que más peso tienen estos gastos son los que suelen incluirse dentro del modelo nórdico, sobre todo, y en el centro europeo. Esta función del gasto recibe menos recursos que en la media europea en los países pertenecientes al modelo anglosajón y los valores son especialmente bajos en los países de Europa del Este y, sobre todo, con la excepción de Grecia, en el bloque mediterráneo. En Italia no existe un sistema nacional de rentas mínimas y en España este es el resultado de la variedad de esquemas regionales, con gastos y cuantías muy reducidas en algunas Comunidades Autónomas. Algunas de ellas se han visto desbordadas tanto por el aumento de la demanda como por las dificultades financieras, reduciéndose incluso, en algunos casos, el gasto realizado.

El análisis del peso relativo del gasto en estas prestaciones sobre el gasto social total ofrece un panorama muy similar (Gráfico 7). Mientras que en algunos países, como Holanda, este tipo de gasto supone más del 5% del gasto social total, en ocho países de la UE-27, entre los que se incluye España, la cifra se mantiene por debajo del 1%. La caída de esa contribución relativa no debe entenderse, en cualquier caso, como una reducción de los recursos invertidos sino como un indicador del mayor recurso a otras partidas de gasto, sobre todo el destinado a los desempleados a través de otros sistemas, como respuesta al aumento de las necesidades impuesto por la crisis.

Como se señaló en el epígrafe anterior, la diversidad de recursos invertidos en prestaciones asistenciales supone también una amplia variedad de impactos sobre los indicadores de pobreza en cada país. Algunos autores han tratado de relacionar el gasto relativo en estos programas con la incidencia de la pobreza (Marx *et al.*, 2015). Este procedimiento está limitado por las dificultades para establecer inferencias directas a partir de la relación entre una única variable, el gasto realizado, y otra, la pobreza, de naturaleza compleja y multidimensional. Parece claro, en cualquier caso, que el esfuerzo relativo en el gasto en estos programas está asociado a una menor incidencia de la pobreza.

El gasto en estas prestaciones es el producto del número de beneficiarios y de las cuantías medias pagadas. La variedad ya señalada en las prestaciones que pueden considerarse componentes de la última red asistencial hace difícil el cálculo del número de beneficiarios en los distintos países de la UE-27. Algunos autores han tratado de recoger datos administrativos de distintos países para establecer posibles comparaciones del número de beneficiarios. Es muy difícil, sin embargo, evitar la

doble contabilidad de beneficiarios que pueden recibir distintos tipos de prestaciones de garantía de ingresos y diferenciar, sobre todo, los perceptores de prestaciones asistenciales de desempleo. Algunas de estas estimaciones ofrecen un rango de variación muy amplio, que va desde porcentajes sobre la población total superiores al 6% en algunas regiones austriacas o en Suecia a otros inferiores al 1%, como en la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas (Van Mechelen *et al.*, 2011).

**Tabla 6. Indicadores de adecuación de las rentas mínimas en algunos países de la UE**

AÑO 2007	Persona sola			Pareja dos hijos			Monoparental dos hijos		
	Cuantía	Umbral <sup>a</sup>	C/U	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U
Bélgica	644	878	73,4	1340	1845	72,6	1305	1405	92,8
Dinamarca	1201	1167	102,9	3414	2451	139,3	2212	1867	118,5
Alemania	345	889	38,8	1036	1867	55,5	883	1422	62,1
España	372	582	63,9	537	1223	43,9	491	932	52,7
Francia	441	822	53,6	926	1726	53,6	794	1315	60,3
Irlanda	805	1103	73,0	1830	2317	79,0	1296	1765	73,4
Italia	251	750	33,4	697	1576	44,2	569	1200	47,4
Luxemburgo	1185	1495	79,3	2387	3139	76,0	1861	2391	77,8
Holanda	588	912	64,5	1360	1916	71,0	782	1459	53,6
Austria	481	908	53,0	1233	1906	64,7	956	1452	65,8
Portugal	177	379	46,8	531	795	66,8	354	606	58,4
Finlandia	381	935	40,7	1154	1964	58,8	888	1496	59,3
Suecia	385	942	40,9	1148	1979	58,0	860	1508	57,0
Reino Unido	390	1057	36,9	1334	2220	60,1	1109	1691	65,6
AÑO 2013	Persona sola			Pareja dos hijos			Monoparental dos hijos		
	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U
Bélgica	817	1074	76,1	1453	2256	64,4	1181	1719	68,7
Dinamarca	1433	1345	106,6	3844	2824	136,1	2024	2152	94,1
Alemania	391	979	39,9	1196	2056	58,2	881	1567	56,2
España	428	676	63,3	606	1420	42,7	562	1082	52,0
Francia	499	1048	47,7	1049	2200	47,7	1055	1676	62,9
Irlanda	806	953	84,6	1605	2002	80,2	1064	1525	69,8
Italia	448	787	56,9	895	1652	54,2	n.d.	n.d.	n.d.
Luxemburgo	1348	1665	81,0	2267	3497	64,8	1593	2664	59,8
Holanda	679	1042	65,2	1359	2188	62,1	679	1667	40,7
Austria	814	1104	73,8	1514	2318	65,3	1107	1766	62,7
Portugal	178	409	43,6	374	859	43,6	285	654	43,6
Finlandia	480	1164	41,3	1616	2444	66,1	1167	1862	62,7
Suecia	423	1321	32,0	1311	2774	47,3	987	2113	46,7
Reino Unido	390	935	41,7	1334	1963	68,0	1109	1496	74,2

<sup>a</sup>Umbral de pobreza: 60% de la mediana de la renta por adulto equivalente.

Fuente: Elaboración propia a partir de MISSOC *Comparative Tables Database*, datos de las Comunidades Autónomas y EU-SILC (Eurostat).

El otro de los determinantes del gasto en prestaciones asistenciales –las cuantías ofrecidas– sí es más fácil de identificar a partir de la información que ofrece la propia Comisión Europea. Esta, en sus informes sobre la protección social en la Unión Europea, ofrece información periódica sobre las características de estos programas y los baremos establecidos en los distintos Estados miembros (MISSOC). Las cuantías que ofrecen los sistemas de garantía de ingresos para cada país se pueden comparar con los umbrales de pobreza para distintos tipos de hogar. Estos, a su vez, pueden calcularse a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC). La Tabla 6 ofrece los resultados de esas comparaciones para una muestra de países y distintos tipos de hogar tomando como prestación de referencia la renta mínima general. Es necesario advertir que esta comparación es, de nuevo, limitada, ya que además de la prestación básica varios países añaden complementos que tienen en cuenta una amplia diversidad de características personales y familiares, como la edad, la enfermedad, gastos de vivienda, necesidades educativas, gastos médicos y muchas otras condiciones.

Los indicadores de adecuación revelan la presencia de patrones muy diferentes en la muestra de países seleccionados (los de mayor renta dentro de la UE). Existen, además, diferencias notables según se considere la cuantía básica de la prestación o los complementos familiares en los dos tipos de hogar considerados además de los unipersonales (parejas con dos hijos y monoparentales con esas mismas cargas familiares). Los niveles de adecuación son muy altos en Dinamarca –con cuantías superiores al 100% del umbral de pobreza para los hogares unipersonales–, Irlanda y Luxemburgo. En el extremo opuesto se sitúan Alemania y Suecia –por debajo del 40%– mientras que el promedio de rentas mínimas autonómicas, con un nivel cercano al 60%, se acerca al estrato intermedio. El panorama cambia drásticamente cuando se consideran los otros tipos de hogar. Mientras que Dinamarca e Irlanda siguen presentando ratios muy altos, España pasa a ser, junto a Portugal, el país con menor cobertura (por debajo del 20%).

No debe inferirse, en cualquier caso, una mayor efectividad en la lucha contra la pobreza de los países con cuantías más elevadas. Aunque, en general, los países con menores indicadores de adecuación presentan tasas de pobreza más elevadas, la correlación, en general, es limitada (Vandenbroucke, 2012). Tal resultado puede deberse a distintos factores. Por un lado, si la renta mínima garantizada está por debajo del umbral de pobreza, es difícil que tenga un gran impacto sobre esa tasa. Por otro lado, las condiciones de elegibilidad y el *take-up* de estas prestaciones pueden diferir considerablemente entre los países analizados, ofreciendo las cuantías relativas solo una dimensión de la intensidad protectora del sistema. Los datos disponibles muestran, de hecho, una notable variación en el porcentaje de los beneficiarios potenciales que acceden a estas prestaciones, sobre un promedio cercano al 60% (Bargain *et al.*, 2012).

### 2.2. Dilemas en las reformas recientes en los países europeos: ¿Cómo mejorar la respuesta a las crisis?

Son varios los canales a través de los cuales los *shocks* macroeconómicos pueden generar un recrudecimiento de esta: aumento del desempleo y descenso de los salarios reales, disminución de la cantidad y calidad de los servicios públicos, reducciones de las transferencias privadas debido al empeoramiento generalizado de las condiciones de vida, depreciación de los activos y reducción de las posibilidades de aumentar el capital humano. Las crisis no solo empeoran las condiciones de vida de los pobres sino también sus posibilidades de salir de la pobreza. La evidencia conocida para varios países es que en el período inmediatamente posterior a un shock de este tipo las tasas de pobreza pueden llegar a duplicarse (México, Este Asiático, Rusia, Brasil, etc.).

Antes de la última crisis, las estimaciones del Banco Mundial (2001) revelaron que para algunos países la correlación entre la reducción de la renta media en un período de crisis y el aumento de la pobreza era muy elevada (elasticidades medias de 3,7 puntos en las áreas urbanas). Se contaba, sin embargo, con otras experiencias –sobre todo en países de la Unión Europea– en las que a las crisis no les había sucedido un empeoramiento

tan radical de la situación de los hogares pobres. Esta asimetría apunta a la existencia de diferentes tipos de mecanismos paliativos de los efectos de las crisis, con una desigual repercusión sobre la extensión de la pobreza. La clave es la existencia de redes de seguridad económica adecuadas.

Las prestaciones asistenciales parecen, por tanto, imprescindibles para una instrumentación eficaz de políticas estructurales de lucha contra la pobreza ante escenarios de alta volatilidad económica y financiera y, sobre todo, en contextos donde a los procesos de crisis les suceden políticas muy severas de ajuste macroeconómico. Existe cierto consenso sobre las características que deberían reunir estas redes de seguridad para resultar eficaces (Subbarao *et al.*, 1997, Ferreira *et al.*, 1999, Ravallion y Galasso, 2003). Un posible diseño óptimo debería combinar elementos de sostenimiento de rentas en el corto plazo junto a la definición de medidas que pudieran tener efectos estructurales sobre la pobreza, especialmente aquellas destinadas a incrementar el *stock* educativo de los hogares con menos recursos.

La experiencia muestra, sin embargo, la notable complejidad que entraña tratar de desarrollar estas redes durante las crisis. En la práctica, la única manera efectiva para implementarlas es hacerlo antes de que estas tengan lugar. En el caso de los países de la Unión Europea, varios trabajos ofrecen evidencia de una progresiva falta de adecuación de las prestaciones ya antes de la crisis (Cantillon *et al.*, 2012; Nelson, 2013), mientras que el desarrollo de esta ha puesto en cuestionamiento el diseño de estos esquemas. Aunque la variación es amplia en términos de reducción de la pobreza, los trabajos que han evaluado la capacidad de los sistemas de garantía de ingresos para dar cobertura al aumento de las necesidades sociales en la crisis muestran que, en general, su diseño actual solo permite una amortiguación limitada de este proceso (Figari *et al.*, 2011; Fernández Salgado *et al.*, 2014; Marchal *et al.*, 2014).

Uno de los debates para superar esa falta de adecuación y reducir la dispersión en la cobertura ofrecida en los distintos Estados miembros es si la Unión Europea debería tener una mayor

implicación en el desarrollo de una normativa común sobre rentas mínimas. El Comité Económico y Social Europeo (2013), por ejemplo, recientemente subrayó la necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva marco.

La implicación, sin embargo, de la Unión Europea en este tipo de protección entraña varias dificultades. Algunos autores han subrayado la complejidad para dar respuesta a un enmarañado puzle político, dadas las diferencias económicas entre países, la diversidad en la arquitectura de los respectivos sistemas de protección nacionales, la lógica de la subsidiariedad, el nexo entre derechos y obligaciones en el diseño de las rentas mínimas, la compleja relación entre *inputs* y *outputs* en este tipo de políticas o el propio significado de la solidaridad dentro de la Unión Europea (Vandenbroucke *et al.*, 2012). Con independencia, además, de las dificultades en el plano político, las grandes diferencias existentes en los niveles de adecuación ofrecidos y en el papel de las estrategias de activación hacen muy difícil pensar en el posible establecimiento de una normativa común, con problemas, incluso, para la determinación de mínimos comunes.

### 3. La necesidad de un sistema más integrado y con mayor cobertura

Las deficiencias subrayadas en el sistema de garantía de ingresos invitan a plantear una alternativa global que dé respuesta tanto al problema de la actual fragmentación de subsistemas como la de clara insuficiencia de las rentas mínimas en algunas Comunidades Autónomas. Sea cual sea la fórmula adoptada para el aseguramiento de unos mínimos comunes en cada territorio, parece necesario avanzar hacia un sistema más integrado, con niveles de adecuación no tan alejados de los europeos y con una extensión de la cobertura ofrecida a los hogares sin ingresos que dé respuesta a varias de las lagunas actuales. Una mayor integración y extensión del sistema de garantía de ingresos es condición necesaria para que los niveles de la pobreza en España no sean tan elevados en el contexto comparado.

Obviando esta necesidad de una reforma estructural, la respuesta política desde el inicio de la crisis ha sido la creación de instrumentos transitorios de ayuda, de cobertura limitada tanto de la insuficiencia de ingresos como del período de necesidad. El énfasis en la suficiencia de la prestación, sin duda relevante para comprender las posibilidades y los límites de estas medidas, ha orillado el debate, sin embargo, algunas cuestiones cruciales desde la perspectiva del diseño óptimo de la protección social en contextos de crisis. En otros países, el aumento del desempleo no se tradujo en un empeoramiento tan radical de la situación de los hogares con bajos ingresos. La clave ha sido la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañan a las estrategias de política económica que tratan de responder a la profunda desaceleración de la actividad, circunstancia muy limitada en España por la debilidad y fragmentación del sistema asistencial.

La fragmentación de los subsistemas y la descoordinación de los programas se traduce en la ausencia de criterios distributivos homogéneos, contemplando la situación económica de los hogares, la acumulación de prestaciones y la composición familiar de modos muy diversos, y sin tener previsto muchas veces el paso de un programa a otro. Aunque la presencia de sistemas diversificados por categorías de población es una realidad, también presente en otros países europeos, las diferencias entre 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 demográficos, ya que las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente y dan lugar a notables disparidades en la protección recibida.

Siendo necesaria una medida que atendiera de manera urgente el espectacular aumento de las necesidades de los hogares suscitado por la crisis, el desarrollo de nuevas prestaciones de garantía de ingresos debería haber servido no solo como un mecanismo transitorio de ayuda frente a las nuevas formas de pobreza, sino como posible vía de vertebración del actual sistema de protección asistencial, ciertamente fragmentado y con lagunas evidentes. La respuesta a esta necesidad

a través de un nuevo instrumento de protección debería haber ayudado a acercar el sistema de protección asistencial español a la media de los países de la Unión Europea. España todavía pertenece al reducido grupo de países que no cuentan con un último dispositivo general 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. No parece que el desarrollo de nuevos dispositivos de mantenimiento de los ingresos de los hogares haya eliminado, o al menos moderado, los tres rasgos distintivos del sistema español de protección social: ausencia de una garantía de rentas homogénea para toda la población, la fragmentación de la red de prestaciones asistenciales y la desprotección de una parte significativa de los hogares sin ingresos.

Había que dar, sin duda, una respuesta a la desprotección del desempleo que puso de manifiesto la crisis. Pero sería muy conveniente no cerrar apresuradamente el debate y empezar a pensar el escenario posterior a la crisis. En este escenario, si de verdad se pretende construir un nuevo modelo de desarrollo social, se necesita diseñar también un nuevo marco de protección social acorde con los nuevos tiempos: coherente, eficiente y activador. Todo ello exigirá, sin duda, una inversión de recursos muy superior a la actual. La cantidad final dependerá del grado de implicación que quiera tener el Gobierno Central.

Una posible alternativa sería avanzar en **tres líneas de acción: el refuerzo de las prestaciones destinadas a las familias de baja renta e hijos a cargo, una mejor vertebración de los subsidios de desempleo y la participación del Gobierno Central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas de cara a la extensión de su cobertura.** La primera de esas vías exigiría elevar las cuantías actuales de las prestaciones por hijo a cargo, ridículas en el contexto comparado, a niveles cercanos a los europeos, tal como se ha abordado en el capítulo anterior. Como se ha visto anteriormente, algunos trabajos han simulado los posibles costes de esta reforma. El refuerzo de las prestaciones por hijo a cargo,

aumentando la cuantía de la prestación hasta 100 euros mensuales podría elevar en un 12% los perceptores de la prestación y supondría un aumento del gasto de aproximadamente unos 1.500 millones de euros. El efecto sería una reducción de la intensidad de la pobreza de hasta un 14%.

La segunda vía consistiría en una unificación de prestaciones dentro de la modalidad asistencial de la protección del desempleo. Una referencia podría ser el paso dado en el Reino Unido, en el que a través del *Universal Credit*, se han unificado gradualmente (entre 2013 y 2018) seis prestaciones<sup>19</sup>.

La tercera vía vendría de la mano de la extensión del sistema de rentas mínimas autonómicas, planteándose esta desde distintas perspectivas. **La más inmediata pero incompleta sería que el gobierno central se hiciera cargo de los complementos familiares que pagan las Comunidades Autónomas a través de la citada expansión de las prestaciones por hijo a cargo. Otra, compatible con la anterior, sería el aseguramiento por parte del Gobierno Central de un nivel básico de protección a cada hogar beneficiario en cada Comunidad Autónoma. Esta última posibilidad debería tener en cuenta, más que las diferencias en las cuantías, las bajas tasas de cobertura que hay en muchas Comunidades Autónomas. Debería condicionarse la prestación a que se alcance** por parte de las Comunidades Autónomas un determinado umbral de cobertura de los hogares sin ingresos.

La estimación de las necesidades de gasto de la hipotética participación del Gobierno Central en los sistemas de rentas mínimas actuales depende del modelo de actuación que se plantee. Una primera posibilidad es que el Gobierno Central asumiera el pago de los complementos familiares que ofrecen actualmente las Comunidades Autónomas elevando la cantidad a la fijada en una posible reforma de la prestación por hijo a cargo (100 euros mensuales). En la aproximación más

general, se tomaría como referencia el número de hijos que entran en la actualidad en el cálculo de estas prestaciones. Tal como aparece en la columna 6 de la Tabla 7, el coste para el Gobierno Central de asumir esta cobertura sería algo inferior a 300 millones de euros. Como se ha señalado, sin embargo, el problema de tomar como referencia el número de beneficiarios actuales es que se obvia que en muchas CCAA las cifras de beneficiarios están muy por debajo de las potenciales. Tal como muestra la columna 5 de la misma Tabla, en muchas Comunidades ese acceso de los beneficiarios potenciales (que en una aproximación muy general podrían ser los hogares sin ingresos que ofrece la EPA<sup>20</sup>) a estos programas es muy reducido, con un promedio inferior al 40% del total. Parece así razonable exigir que esos complementos se financiaran desde el Gobierno Central solo si las CCAA alcanzaran unos niveles mínimos de cobertura de los hogares con ingresos. Suponiendo que ese umbral fuera una cobertura del 75% de los hogares en esa situación, el coste para la Administración Central sería de 620 millones de euros (columna 8).

La otra alternativa de participación del Gobierno Central en la financiación de estos programas podría ser mediante el aseguramiento de un nivel básico de protección de cada unidad beneficiaria. Una propuesta parecida a la de otros países sería que tanto la Administración Central como las CCAA asumieran, respectivamente, la financiación del 50% del coste de cada prestación. Si se exigiera, como en el escenario anterior, un nivel mínimo de cobertura del 75% de los hogares sin ingresos, el coste para la Administración Central sería de casi 1.400 millones de euros. En el caso de las CCAA, de esta cifra se deberían restar los algo más de mil millones de euros que se están gastando en la actualidad (aunque en la mayor parte de las CCAA el descuento sería proporcionalmente menor al que refleja esta cifra al concentrar el País Vasco más de un 40% del gasto en rentas mínimas). Si se quisiera

19. *Jobseeker's Allowance, Housing Benefit, Working Tax Credit, Child Tax Credit, Employment and Support Allowance e Income Support.*

20. En algunas Comunidades Autónomas el porcentaje es superior al 100% debido a que las prestaciones se pagan a hogares que perciben ingresos del trabajo mientras que el indicador de la EPA recoge los hogares que no reciben ingresos del trabajo, ni de pensiones ni de prestaciones por desempleo.

**Tabla 7. Simulaciones del posible coste de la participación del Gobierno Central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas**

	Hogares beneficiarios, 2013	Número de personas, 2013	Hogares sin ingresos, 2013	Cobertura actual, 2013	Coste complementos familiares	Beneficiarios potenciales, cobertura: 75%	Coste complementos familiares, cobertura: 75%	Coste prestación básica con financiación del 50% (cobertura: 75%, cuantía: 80% IPREM)	Coste prestación básica con financiación del 50% (cobertura: 100%, cuantía: 80% IPREM)
Andalucía	55.711	158.146	173.052	32	66.225.600	129.789	154.284.691	331.740.684	442.320.912
Aragón	7.236	25.266	14.163	51	25.515.600	10.622	37.455.013	27.149.608	36.199.478
Asturias	12.205	27.148	17.921	68	2.443.200	13.440	2.690.498	34.353.599	45.804.798
Baleares	2.251	7.426	23.892	9	502.800	17.919	4.002.601	45.801.884	61.069.179
Canarias	5.866	11.938	47.477	12	4.772.400	35.608	28.969.570	91.013.984	121.351.979
Cantabria	4.671	9.557	7.657	61	34.800	5.743	42.786	14.678.776	19.571.701
Castilla La Mancha	1.297	5.735	28.021	5	1.788.000	21.016	28.971.524	53.716.123	71.621.497
Castilla y León	10.372	26.253	30.524	34	11.830.800	22.893	26.112.442	58.513.588	78.018.117
Cataluña	24.988	62.643	95.165	26	64.261.200	71.374	183.551.562	182.432.244	243.242.992
Extremadura	1.266	3.195	15.097	8	1.472.731	11.323	13.171.937	28.941.486	38.588.648
Galicia	11.282	24.459	34.149	33	9.526.800	25.612	21.627.164	65.463.537	87.284.716
Madrid	19.780	63.746	84.395	23	32.706.000	63.296	104.659.886	161.785.637	215.714.182
Murcia	2.441	6.858	19.860	12	3.553.200	14.895	21.682.046	38.072.310	50.763.080
Navarra	9.472	31.750	8.182	116	9.818.400	6.136	9.818.400	15.684.012	20.912.016
País Vasco	74.528	136.058	26.902	277	43.477.200	20.177	43.477.200	51.571.441	68.761.921
Rioja	2.212	2.212	3.817	58	1.024.728	2.863	1.326.298	7.317.764	9.757.019
C.Valenciana	11.840	31.382	87.425	14	15.174.000	65.569	84.031.920	167.593.342	223.457.789
Ceuta	411	1.396	911	45	786.000	683	1.306.840	1.746.636	2.328.848
Melilla	579	2.405	1.004	58	1.472.400	753	1.913.967	1.923.748	2.564.997
<b>TOTAL</b>	<b>258.408</b>	<b>637.573</b>	<b>719.583</b>	<b>36</b>	<b>296.385.859</b>	<b>539.688</b>	<b>619.004.624</b>	<b>1.379.441.282</b>	<b>1.839.255.043</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Encuesta de Población Activa (INE).

que la cobertura fuera del 100% de los hogares sin ingresos, el gasto ascendería entonces a algo más de 1.800 millones de euros.

Se trataría, por tanto, de un incremento del gasto importante, pero imprescindible para corregir tanto los severos problemas actuales de inequidad interterritorial del sistema como para ir cerrando la red de garantía de ingresos con un formato similar al de la mayoría de países europeos con tasas de pobreza sensiblemente inferiores a las españolas.

## C. La vía de los elementos ligados al empleo: programas de estímulo y bonificaciones al empleo

### 1. La introducción de sistemas de bonificación al empleo en el contexto anglosajón y su extensión a la Europa continental

A finales del pasado siglo, las prioridades de la política social se reorientan hacia la inserción laboral. En un contexto en el que las políticas activas de empleo empiezan a perfilarse como alternativa a las de transferencia de rentas, las medidas de promoción del acceso al trabajo se convierten en uno de los ejes centrales de la acción política contra la pobreza. Teorizado originalmente en Norteamérica, el enfoque se traslada rápidamente a Europa a través del Reino Unido.

En particular en los países anglosajones, este cambio de orientación coincide con una reflexión sobre la viabilidad de algunos tipos de empleo de baja remuneración. Se constata en este sentido que, como consecuencia de la acción combinada de las retenciones fiscales y de las cotizaciones sociales, el acceso al empleo ya no garantiza de forma automática ni la superación de la pobreza ni, en algunos casos, ingresos netos superiores a los garantizados por los sistemas asistenciales.

En estas condiciones, las actuaciones a favor de la inserción laboral empiezan a desbordar las

acciones de promoción activa y directa de la empleabilidad y la contratación para adentrarse en una nueva línea de intervención. Su objetivo principal: ampliar el atractivo económico de los empleos de menor remuneración y remover los desincentivos al empleo entre las personas dependientes de las prestaciones sociales.

#### 1.1. La experiencia anglosajona y la gestión de los sistemas de bonificación por vía fiscal: EITC y WTC

La inexistencia de un sistema de salario mínimo, o la insuficiencia de las cuantías establecidas, explica que las primeras experiencias de políticas de bonificación al empleo correspondan a EEUU y el Reino Unido.

Entre los programas que han conseguido consolidarse, el más antiguo es el *Earned Income Tax Credit* (EITC) estadounidense. Introducido en 1975 con el nombre inicial de EIC, el EITC ha sido objeto de distintas reformas, orientadas a adaptar a las nuevas realidades un modelo original que, en sus fundamentos básicos, ha mantenido su continuidad. A través de una liquidación fiscal anual, compatible con la aplicación de una modalidad de impuesto negativo, el EITC garantiza una bonificación fiscal a los bajos salarios.

En el Reino Unido, la principal expresión de la aproximación es el *Working Tax Credit* (WTC), puesto en marcha en 2003. Aunque el modelo británico de bonificación al empleo refleja un proceso más importante de cambio que el observado con el EITC, como este, muestra un alto nivel de continuidad en los rasgos básicos que le inspiran.

El origen del WTC puede situarse en 1971, año de aprobación del *Family Income Supplement* (FIS). A la espera de un programa alternativo basado en un sistema de créditos o deducciones fiscales, el FIS se planteó como una prestación temporal de bonificación al empleo. El FIS fue sustituido en 1986 por el *Family Credit*. Aunque se mantenía vivo el objetivo de un tratamiento fiscal del sistema de apoyo económico a las familias trabajadoras, el *Family Credit* siguió siendo gestionado por un organismo de prestaciones sociales, la *Benefits Agency*.



El objetivo de puesta en marcha de un programa de créditos fiscales para las familias trabajadoras se concreta finalmente con la aprobación, en 1999, del *Working Families' Tax Credit* (WFTC), una medida que por lo demás mantenía una orientación muy similar al *Family Credit*. El WTC, por su parte, no es sino una mera adaptación del WFTC para extender el sistema de créditos fiscales al conjunto de la población trabajadora con bajos salarios. El WTC se perfila, con todo, como un paso en el avance hacia la creciente integración entre el sistema fiscal y el sistema de prestaciones asistenciales por la que habían venido optando los gobiernos británicos.

El paso del sistema de bonificación al empleo de prestación social a crédito fiscal acerca el modelo británico al EITC estadounidense, vinculando la gestión de la política de bonificación al empleo al sistema fiscal. Sin embargo, a diferencia del EITC estadounidense, caracterizado por una regulación anual de la bonificación, el sistema británico garantiza de manera regular un suplemento de ingresos a los bajos salarios.

En su configuración actual, el WTC establece para los hogares con al menos un miembro empleado a tiempo completo unos umbrales mínimos de ingresos, superiores a los de las prestaciones por desempleo y de garantía de ingresos, que se hacen efectivos a través de un complemento económico público que se acumula al salario semanal. Como el EITC, el WTC funciona a modo de impuesto negativo sobre la renta, completando el Estado los ingresos por trabajo de las familias trabajadoras que no llegan a un nivel suficiente de ingresos.

Al igual que sucede con el EITC americano, este planteamiento puede llevar a dejar de considerar al WTC como una prestación social, presentándose más bien como un complemento fiscal.

### **1.2. La gestión prestacional de la bonificación al empleo: el RSA Activité en Francia**

Durante mucho tiempo, países como Francia pudieron quedar al margen del debate planteado en el entorno anglosajón gracias a un salario mínimo cuyo nivel resultaba de partida claramente

superior al nivel de las prestaciones asistenciales y garantizaba un cierto nivel de bienestar al conjunto de la población trabajadora.

Por esa razón, en el marco del antiguo *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), el tratamiento de los estímulos al empleo en Francia no se concibió para garantizar de forma permanente unas ayudas complementarias a los bajos salarios sino como incentivo temporal a la vuelta al trabajo. De esta forma, solo permitían la acumulación de mínimos sociales e ingresos de actividad durante un período de tiempo reducido.

Pero, en un contexto de incremento del riesgo de desempleo, dos nuevas circunstancias han contribuido a un acercamiento de la realidad francesa al debate anglosajón. Por una parte, en su política de fomento de la contratación, la Administración francesa empezó a enfrentarse pronto con el problema de la inexistencia de modalidades contractuales a bajo coste que facilitara el acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos. Por otra parte, el avance del trabajo a tiempo parcial ha acabado limitando el efecto positivo de un salario mínimo de nivel superior para acercar la problemática de los trabajos de escasa remuneración al escenario ya conocido en EEUU o el Reino Unido.

En ese contexto, también en Francia las políticas estructurales de bonificación al empleo han empezado a sustituir a las medidas transitorias de estímulo al empleo. La generalización en 2009 de la aplicación del *Revenu de Solidarité Active* (RSA), aprobado el año anterior, marca este acercamiento de la política social francesa a las preocupaciones previamente consideradas en el mundo anglosajón, en particular en lo relativo al denominado *RSA Activité*.

Con anterioridad, Francia empezó a aplicar medidas cercanas a las introducidas en el ámbito anglosajón. Destaca en particular la aprobación de la llamada *Prime pour l'emploi* (PPE), distribuida por primera vez en el año 2001. La PPE reproduce en parte el modelo EITC, en particular en su dimensión de apoyo a la población trabajadora con menor nivel salarial, aunque con cuantías inferiores.

Frente al EITC y el WTC, el principal rasgo diferencial de la aproximación francesa actual es una gestión prestacional del sistema de bonificación al empleo, al margen en lo fundamental, salvo lo relacionado con la PPE, del sistema fiscal<sup>21</sup>.

Aunque el aspecto de gestión más universalista que define la aproximación fiscal del EITC o el WTC no está presente en los modelos de bonificación directamente relacionados con la gestión de prestaciones sociales, la aproximación tipo RSA supone una clara superación de la dimensión selectiva y contraprestacionista propia de las Rentas Mínimas de Inserción.

La reforma actualmente en curso en el Reino Unido, y que supondrá el trasvase de un conjunto de prestaciones, entre ellas el WTC, al llamado *Universal Credit* enlaza, por otra parte, con la aproximación propia del RSA. Supone, de hecho, renunciar al sistema de gestión fiscal del WTC, pasando la gestión del nuevo sistema de crédito universal al Departamento de Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions, DWP*).

### 1.3. El sistema vasco de estímulos al empleo

España no ha sido por completo ajena al proceso de innovación que han supuesto los sistemas de bonificación al empleo. Resulta así llamativo que uno de los ejemplos históricos de esta aproximación se haya producido en el contexto español. Introducido a través de la Orden de 14 de febrero de 2001<sup>22</sup>, este sistema de estímulos al empleo es uno de los principales elementos originales del Programa de garantía de ingresos desarrollado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este sistema se inspira de manera directa en los sistemas de bonificación británicos, en particular el *Family*

*Credit*, y se gestiona como prestación de asistencia social<sup>23</sup>.

El Programa de estímulos al empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco antecede, desde presupuestos similares, al cambio de orientación que ha supuesto el RSA y que ha significado en Francia el abandono definitivo de la filosofía que inspiró al sistema de rentas mínimas de inserción.

### 1.4. Valoración

El desarrollo de todos estos programas ha contribuido a consolidar la idea de que la introducción de los programas de garantía de ingresos no solo no debe perjudicar sino que pueden contribuir a mejorar el nivel de empleo. Es la principal razón por la que, en la actualidad, muchos especialistas sociales consideran necesario prever medidas de estímulo o bonificación al empleo en el diseño de las políticas de garantía de ingresos.

La experiencia de aplicación de estos programas revela además que contribuyen de forma relevante a aumentar el nivel de ingresos de la población trabajadora con bajos salarios, previniendo la pobreza en el colectivo y aumentando sus niveles de bienestar. A pesar del temor a la consolidación de los bajos salarios, además, la aplicación de los programas de bonificación al empleo no se ha traducido, en general, en una caída significativa de los niveles salariales en los territorios afectados.

El trabajo de la *Resolution Foundation* en el Reino Unido, por ejemplo, revela que la aplicación del sistema de créditos fiscales en el Reino Unido ha contribuido a una reducción de las tasas de pobreza a través de un significativo incremento de los ingresos de las familias de población trabajadora con bajos salarios. Este resultado ha sido compatible con una mejora de los niveles de empleo, sin presencia paralela de evidencias que permitan sostener la hipóte-

21. El gobierno francés tiene previsto refundir el próximo año el *RSA Activité* y la PPE en un único programa de Prima de Actividad (PA) pero en una línea que acentuará la dimensión prestacional de la actuación, separada de la gestión fiscal.

22. ORDEN de 14 de febrero de 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social. Deroga la Orden de 3 de febrero de 2000, que implanta inicialmente el modelo.

23. Debe señalarse, por otra parte, que el IRPF español incorpora una modalidad de bonificación al empleo en forma de reducción en la base de las rentas del trabajo dependiente pero no funciona como impuesto negativo.

sis de una presión descendente sobre el crecimiento de los salarios<sup>24</sup>.

Los datos estadísticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco muestran resultados similares. De esta forma, se comprueba que la introducción del sistema de bonificación al empleo a primeros de siglo fue compatible con un sustancial y continuado incremento de la remuneración/hora hasta 2009, tanto a precios corrientes como constantes. La caída de esa remuneración en 2013, como consecuencia de la crisis, es todavía compatible con un nivel de remuneración superior en este año a las cifras observadas hasta 2004 a precios constantes. Además, la proporción de salarios o remuneraciones inferiores al 75% de la mediana salarial se sitúa en 2013 en niveles similares a los de 2000 y 2004 a precios constantes, proporción que es muy inferior a la de esos años a precios corrientes<sup>25</sup>

Los datos relativos al Programa de estímulos al empleo del País Vasco muestran además una tendencia alcista en su aportación a la población en hogares de población trabajadora y en riesgo de pobreza real. En estos hogares, el incremento medio de ingresos en esos hogares fue del 19,2% en 2008, aumentando al 22,6% en 2012 y al 23,5% en 2014. La posible introducción de un sistema de bonificación al empleo en España, asociado a una política de garantía de ingresos, debe por tanto tener en cuenta experiencias como el EITC americano, el WTC británico, el RSA francés y, ya dentro del contexto español, las acciones de estímulos al empleo desarrolladas en el País Vasco<sup>26</sup>.

24. Gregg, P, Hurrell, A y Whittaker, M (2012). *Resolution Foundation, Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit*, June 2012, 62 pp. <http://www.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2014/08/Creditworthy.pdf>

25. Órgano Estadístico Específico, Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco (2015) Tablas estadísticas de la Encuesta de Condiciones de Trabajo de CAE. ECT – 2013, Ver tablas 2.13.b 2.14 del Capítulo 2, entre otras <https://apps.euskadi.eus/estadistica/tablas-estadisticas-encuesta-condiciones-trabajo-cae-2013-ect/r45-docuinfo/es/>

26. Aunque en este documento se centra el análisis en las medidas señaladas, el interés por fomentar el acceso al empleo con estímulos positivos también está presente en otras normativas de garantía de ingresos en Europa.

## 2. Las principales características y enseñanzas de estas medidas

Una evaluación de las características y enseñanzas de estas medidas puede resumirse, de forma breve y sintética, teniendo en cuenta sus objetivos, modalidades de aplicación y sistemas de gestión.

### 2.1. Los objetivos

Los programas de bonificación al empleo se vinculan en general a una estrategia de lucha contra la pobreza. Aunque esto es más llamativo en los programas que se integran en una política de prestaciones de garantía de ingresos, como ocurre con el RSA en Francia o la actual RGI en el País Vasco, este objetivo también está presente en el sistema de créditos fiscales de tipo anglosajón.

En esta línea de acción contra la pobreza, la orientación más evidente es la prevención de la pobreza persistente entre la población trabajadora. Los sistemas de bonificación al empleo se integran, de esta forma, en una estrategia de apoyo a la población con bajos salarios que incluye otras medidas como la introducción o mejora del salario mínimo o la reducción de las cotizaciones sociales y de la carga fiscal aplicada a este tipo de población trabajadora.

Pero el objetivo de los programas de bonificación al empleo resulta en ocasiones más amplio. Antes de que se perfilara la política de integración de prestaciones que impulsa el *Universal Credit*, en el Reino Unido la combinación de *Child Tax Credit* (CTC) y WTC llegó a conformar un sistema de créditos fiscales que todavía resulta decisivo en la lucha por reducir el impacto de la pobreza infantil. Esta estrategia se completa con medidas de conciliación de la vida familiar y el empleo, subvencionando en particular el gasto en cuidados para la población menor.

En esta aproximación a la lucha contra la pobreza, que el *Universal Credit* solo pretende acentuar aún más, se pretende incentivar el acceso al empleo de los colectivos en mayor situación de precariedad y reducir su dependencia del sistema de protección asistencial. Para ello es necesario que la participación en el empleo siempre suponga un plus eco-

nómico respecto a la garantía económica ofrecida por este sistema, haciendo realidad la máxima de que el trabajo pague (*making work pay*).

Se trata de actuar, por un lado, ante la trampa del desempleo (*unemployment trap*) o de la dependencia (*dependency trap*), evitando que el acceso al empleo pueda traducirse en un nivel de recursos similar al existente en la situación de no ocupación o incluso implicar una pérdida de ingresos.

Por otro lado, se busca igualmente garantizar que cualquier ingreso suplementario se traduzca en un incremento neto de recursos. Se trata en este caso de prevenir la trampa de la pobreza (*poverty trap*), es decir las situaciones en las que la combinación de aumento de ingresos, incremento de las cotizaciones sociales y de los impuestos, además de una posible pérdida de ayudas sociales, se traduce en una pérdida económica neta o, al menos, en un incremento muy marginal de la ganancia económica. Los programas de bonificación al empleo pretenden, por tanto, incentivar igualmente el interés por trabajar más tiempo o aceptar un empleo algo mejor remunerado<sup>27</sup>.

En los programas de bonificación al empleo está igualmente implícito el objetivo de garantizar una mejor posición en la escala pobreza-bienestar a la población que accede al trabajo. De esta forma, estos programas de complementos salariales también buscan mejorar el nivel de bienestar comparado de la población trabajadora con menores salarios. Aunque no descuidan los objetivos de lucha contra la pobreza que caracterizan al WTC británico, el apoyo fiscal a los trabajadores con menor nivel de remuneración se presenta de hecho como el aspecto esencial del EITC o de la PPE francesa<sup>28</sup>.

La mejora diferencial de la posición de la población que accede al trabajo, en comparación con la que se

mantiene en el sistema de prestaciones asistenciales, es uno de los objetivos que inspiró más claramente el desarrollo del modelo vasco. En el País Vasco, la puesta en marcha de su sistema de bonificación al empleo se planteó, además de como una vía de activación al empleo, como un mecanismo de mejora de las condiciones de vida de las personas con trabajos escasamente remunerados y necesitados de apoyo a través de los sistemas asistenciales<sup>29</sup>.

Como se ha teorizado respecto al modelo vasco, no obstante, el sistema de doble umbral de garantía de ingresos que introducen los sistemas de bonificación al empleo (unos para personas ocupadas y otros para las no ocupadas) sirve también para establecer para todas las unidades necesitadas, incluso cuando no trabajan, unas prestaciones de cuantía comparativamente altas, por ejemplo en comparación con el nivel del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Esto es posible porque, al mismo tiempo, se garantiza siempre unos ingresos finales superiores a los beneficiarios que tengan contacto con el empleo.

La introducción de un sistema de estímulos al empleo en el País Vasco también ha tratado de contribuir a la normalización de ciertas situaciones laborales precarias, desarrolladas con frecuencia en contextos de economía sumergida. Esta realidad se relaciona en buena medida con la problemática del empleo de tipo marginal al que accede una parte de la población titular de las prestaciones asistenciales de garantía de ingresos, desarrollado en ocasiones al margen de la regulación laboral.

En definitiva, los objetivos que subyacen a la propuesta de bonificación al empleo son de diferente naturaleza, combinando el estímulo al empleo normalizado con objetivos de lucha contra la pobreza y de protección a los bajos salarios, todo ello en un contexto marcado por el aumento de las situaciones laborales

27. La introducción del WFTC y la posterior reforma del CTC/WTC trata de resolver los problemas ligados al *poverty trap* que no habían quedado bien resueltos por el *Family Credit*.

28. La planteada reforma de la PPE y del RSA, traducida en la práctica en su desaparición en favor de un RSA adaptado y mejorado, muestra sin embargo la reorientación de la política francesa hacia la lógica y objetivos del modelo anglosajón.

29. En el caso vasco, la reforma de 2008 ha supuesto un retroceso en este punto al introducir topes temporales al acceso al sistema de estímulos. Distintos factores, como la posibilidad de cambiar al titular de la prestación o la falta de normas reglamentarias que establezcan un tiempo claro de carencia de cara a nuevas solicitudes, han contribuido a limitar el juego de este elemento de temporalidad que, en la actualidad, está de nuevo sujeto a discusión en Euskadi.

más precarias, entendidas en términos de trabajo temporal o a tiempo parcial, abiertos a desarrollarse en ocasiones en contextos de economía sumergida.

La evolución de estos programas, sin embargo, ha tendido a acercarse de forma creciente a la perspectiva británica en la que la vuelta al empleo, y la mejora de la situación económica de las personas ocupadas con bajos salarios, se perfila como parte de una estrategia amplia de lucha contra la pobreza, en especial en el ámbito infantil.

En esta dirección, los programas de bonificación al empleo se han consolidado como actuaciones que pretenden ir más allá de un mero incentivo temporal para promover el acceso al empleo desde las prestaciones de garantía de ingresos. Su objetivo principal se ha orientado de forma preferente a complementar, de forma estructural, los ingresos de las personas con rentas derivadas del trabajo que se sitúan por debajo de un nivel determinado, con independencia de que hayan o no estado vinculadas a programas de rentas mínimas. En línea con lo que es habitual en los sistemas de rentas mínimas, sin embargo, la delimitación de la bonificación al empleo tiene en cuenta las características de la unidad de convivencia de la que forman parte las personas beneficiarias.

## 2.2. Las modalidades de aplicación de estas medidas

En cuanto a los principales rasgos en los que se concretan las medidas de bonificación al empleo, estos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La protección se extiende al conjunto de la población con recursos procedentes del trabajo.

Las medidas de estímulo al empleo se orientan a toda la población con ingresos procedentes del trabajo, tanto en el caso de ingresos procedentes de un trabajo asalariado como de un trabajo por cuenta propia. Este es un punto en el que todas las normativas han tendido a converger.

- Aunque con una orientación dominante a las familias con menores a cargo, la atención se extiende al conjunto de la población trabajadora con bajos salarios.

Un rasgo fundamental de los sistemas de bonificación al empleo, presente en mayor o menor medida en todas las normativas, es su clara orientación familiar. Reflejando la preocupación por la pobreza infantil, estos programas están muy orientados a la protección a familias trabajadoras de bajos ingresos con menores a cargo. Tratan sobre todo, en este sentido, de favorecer a las familias trabajadoras con menores, vinculando en gran medida la cuantía de las prestaciones al número de menores en la familia (en términos además relativamente crecientes conforme aumenta el tamaño familiar).

Dada esta orientación, resulta por tanto decisiva la definición de menor a cargo que se adopte. Si en general los modelos son abiertos respecto al tipo de relación familiar, incluyéndose todo tipo de menores efectivamente a cargo, hay diferencias en cuanto al límite de edad hasta el que se contempla el derecho a la protección.

Uno de los problemas de esta aproximación, sin embargo, es que acaba por confundir las acciones de bonificación al empleo y de lucha contra la pobreza con las actuaciones más específicamente dirigidas a la protección a los menores. Esta confusión permitió que, durante mucho tiempo, la política de protección anglosajona se confundiera con una política de apoyo a familias con menores dependientes.

Esto ha sido particularmente evidente en aquellos casos en los que, como sucede en el Reino Unido, la protección se vincula a un conjunto variado de supuestos de atención (protección económica, apoyo general a la población menor, subvención al sistema de cuidados a menores, etc.). La nueva figura del *Universal Credit* mantiene esta aproximación aunque tratando de ordenarla a través de una única modalidad prestacional.

Sin embargo, los cambios introducidos en el EITC y en el WTC han apuntado a una progresiva apertura de la política anglosajona de créditos fiscales al conjunto de la población trabajadora, incluyendo en la protección a la que vive sola o a las parejas sin menores a cargo. Como sucede también con el RSA francés, tanto el EITC como

el WTC, en especial al asociarse al CTC, siguen ofreciendo un apoyo mucho más generoso a las familias trabajadoras con menores a cargo.

- Las restricciones en el acceso a las ayudas.

Además de los aspectos relacionados con la composición familiar, otros aspectos condicionan o limitan el acceso a los sistemas de bonificación al empleo. Los principales aspectos a destacar son los siguientes:

- *Los límites ligados al tiempo de trabajo y/o a un mínimo de ingresos profesionales*

Una primera restricción puede asociarse a la exigencia de una participación mínima en actividades productivas. Esta exigencia ha venido siendo habitual en el caso británico. En este país, no todos los hogares o familias trabajadoras pueden acceder a los créditos fiscales, introduciéndose requerimientos vinculados a las horas de trabajo o, en su defecto, a la presencia de situaciones de discapacidad. En concreto, para poder acceder al WTC, las personas ocupadas mayores de 16 años deben disponer de un trabajo que, por término medio, sea de duración igual o superior a las 16 horas semanales<sup>30</sup>.

En la práctica, la población ocupada en un empleo de duración inferior a 30 horas, sin problemas asociados de discapacidad, queda básicamente al margen de las ayudas si no tiene a cargo a un menor.

En la PPE francesa, la exigencia de un mínimo de tiempo de trabajo no se plantea de forma directa pero sí se introduce en cambio la exigencia de un mínimo de ingresos anuales, lo que lógicamente implica un mínimo de tiempo de trabajo. Estas restricciones no se aplican en el RSA aunque la nueva Prima de Actividad pretende ofrecer un mayor apoyo a hogares con ingresos mínimos asociados a un determinado nivel de horas trabajadas. Ni la RGI ni el EITC introducen límites en este punto.

30. Las horas de trabajo de la pareja no pueden ser acumuladas a estos efectos. En los planteamientos iniciales del FIS/*Family Credit* el número mínimo de horas era de 24 horas.

- *Los límites ligados a los rendimientos disponibles*

En segundo lugar, el acceso a los sistemas de bonificación al empleo no se plantea en términos de protección universal sino, en todo caso, de universalismo progresivo, con un apoyo preferente a los colectivos necesitados<sup>31</sup>. Por esa razón, se introducen topes máximos de ingresos para poder beneficiarse de la protección. Estos topes se establecen en términos brutos en los sistemas de aproximación fiscal y en términos netos en las modalidades vinculadas a las prestaciones sociales.

En algunas aproximaciones además, como en la PPE o la EITC, se introducen diferentes tipos de topes de ingresos, relativos tanto al conjunto de las rentas de la unidad familiar como a la cuantía de los ingresos por actividad.

Otro aspecto asociado al nivel de ingresos hace referencia a la cuantía de las ayudas por bonificación al empleo. En este caso, tanto en el caso del EITC como del WTC se establece un nivel máximo para las deducciones fiscales, asociado a un determinado nivel de ingresos (fijo en el caso británico, variable en función del tipo de pareja y del número de hijos en el americano). Por debajo de este nivel, el WTC garantiza la cuantía máxima de atención, disminuyendo en cambio en el caso del EITC en paralelo a la reducción los rendimientos disponibles, al asignarse una deducción fiscal proporcional a los ingresos. Por encima del nivel de ingresos señalado, en ambos casos se aplica un determinado porcentaje de reducción conforme se dispone de recursos suplementarios hasta llegar finalmente al nivel máximo de rendimientos en el que la aplicación de la deducción se traduce en una aportación nula.

En la PPE se opta por un modelo similar al del EITC, con un tope máximo de ingreso, a partir del cual se va reduciendo la progresión al alza de las ayudas, disminuyendo a partir de entonces de forma regular, en función de una proporción relativa al diferencial existente entre 1,4 veces el SMIC y los rendimientos por actividad profesional disponi-

31. En la aproximación británica, sin embargo, el carácter universal de la protección a la infancia a través del CTC introduce algún matiz universalista en el sistema.

bles. El modelo establecido en el RSA y en la RGI resulta muy similar, aunque en este caso la referencia comparativa es el nivel del umbral garantizado de referencia para cada unidad familiar.

### - *El tratamiento del patrimonio y del capital*

Un tercer aspecto que diferencia a los distintos modelos es el tratamiento del patrimonio. En algunos casos se establecen límites máximos relacionados con el patrimonio disponible o con los rendimientos derivados del mismo, tal y como sucede con el EITC. En el modelo vasco de estímulos al empleo, el acceso a las prestaciones también está vinculado a la no disposición de un capital mínimo, planteado con carácter general como condición para el acceso al sistema. En el WTC, en cambio, no aparece límite máximo alguno en la disponibilidad de patrimonio o de los rendimientos a él asociados, a diferencia del WFTC que sí introducía este tipo de límites. La renuncia en el WTC al control de recursos de capital trata de evitar que familias con escasos recursos se queden sin ayuda a menos de agotar todo su capital acumulado.

### 2.3. Las diferencias en la gestión

- Integración en el sistema fiscal o prestación específica de bonificación al empleo

Como se ha señalado, la aproximación al sistema de bonificación al empleo se enmarca, en el ámbito anglosajón, en un proceso de integración de la gestión social en el marco de la gestión fiscal. Inspirándose en el EITC americano que desde un primer momento vinculó la gestión de esta medida social al tratamiento fiscal, la evolución de la política británica ha seguido hasta 2013 la misma dirección, optando por una aproximación de esta naturaleza frente a la opción asistencial inicialmente adoptada en el *Family Credit*. De esta forma, tanto el EITC como el WTC introducen un modelo de estímulos al empleo construido en torno a un mecanismo de deducciones o desgravaciones fiscales (*tax credit*) en la imposición estatal sobre la renta<sup>32</sup>.

32. En el modelo americano convive sin embargo un modelo de EITC asociado a la imposición general, a nivel federal, con modelos específicos de EITC propios introducidos a nivel de cada Estado.

Parte esencial del modelo es el hecho de que, una vez contrastados recursos y necesidades, existe no solo la posibilidad de una devolución de recursos a los contribuyentes sino que la propia contribución neta resulte negativa. Esta aproximación, que enlaza con los planteamientos del impuesto negativo, caracteriza al EITC o al WTC. Si se supera la cuantía del impuesto, el Estado procede a compensar a los individuos o familias trabajadores afectados, pudiendo así convertirse en receptores netos<sup>33</sup>.

La PPE francesa también asume esta dirección de deducción fiscal o crédito de impuesto reintegrable, si bien inicialmente pretendía favorecer el empleo por la vía de una reducción de las cotizaciones sociales (CSG y CRDS) sobre los bajos salarios. Este planteamiento, en principio menos complejo de puesta en marcha, fue invalidado por el Consejo Constitucional francés en diciembre de 2000.

La aproximación fiscal trata de plantear una alternativa a modelos de gestión de las ayudas ligados al sistema de asistencia social. Estos modelos, como el sistema vasco o el *Family Credit* británico, se definen por un intento de aplicar los principios de una acción de bonificación al empleo en el contexto de la gestión social.

Aunque la introducción de la PPE pareció iniciar un proceso de acercamiento al modelo de créditos fiscales, la introducción del RSA ha supuesto una opción diferente en Francia, centrada en una aproximación de tipo prestacional, directamente vinculada al sistema de garantía de ingresos, tal y como

33. Este planteamiento es el que distingue más nítidamente la aproximación EITC o WTC del planteamiento de reducción de los rendimientos de trabajo previsto en España que, como máximo, será equivalente a los rendimientos totales del trabajo, no planteándose por tanto la posibilidad de una contribución neta negativa, con devolución de recursos fiscales. La paradoja de esta aproximación es que, en última instancia, solo se benefician fiscalmente de las bonificaciones los contribuyentes con ingresos iguales o superiores a los previstos en dichas reducciones y mínimos fiscales. Los contribuyentes con ingresos inferiores se ven situados en posición desigual, al no reconocerse fiscalmente la diferencia entre los ingresos disponibles y las reducciones y mínimos aplicables.

sucede en el caso vasco. La reforma propuesta en Francia mantendrá la dimensión prestacional, ajena a la aproximación fiscal, pero autonomizando el sistema de bonificación al empleo del RSA actual.

La principal ventaja de asociar las ayudas sociales directamente al salario, a través del sistema fiscal, es remover el estigma asociado al hecho de pedir prestaciones. La aproximación fiscal contribuye a normalizar los mecanismos de acceso a las ayudas sociales, vinculando la percepción de los complementos salariales al propio trabajo. Esto se percibe como un elemento clave para pasar de una aproximación basada en la asistencia a una más compatible con los principios de la inclusión activa a través del trabajo. La opción fiscal permite así introducir una aproximación plenamente normalizada al tratamiento de la pobreza en la población trabajadora, facilitando un modelo de gestión abierta a toda la población.

Sin embargo, una política de bonificación al empleo también puede desarrollarse en sentido estricto desde el ámbito de la política social. Los objetivos de normalización señalados también pueden conseguirse, además, con un modelo abierto de solicitudes, coherente con el actual desarrollo de la autodeclaración a través de Internet, y desligado del sistema de protección más asistencial. La actual orientación del *Universal Credit* en el Reino Unido, la decisión de trasladar la gestión de la RGI vasca a los servicios de empleo y, de forma especial, la nueva orientación pensada para la Prima de Actividad francesa muestran que no es necesario optar por la aproximación fiscal para conseguir los objetivos de normalización impulsados en el Reino Unido.

#### 2.4. Otros aspectos relacionados con la gestión

En la gestión de los sistemas de bonificación al empleo deben además tenerse en cuenta otros aspectos relevantes:

- Las modalidades de pago

En particular en lo relativo a la aproximación fiscal al tratamiento de los programas de bonificación al empleo, se observan algunos problemas relacionados con las modalidades de pago.

En el EITC, por ejemplo, la aplicación de la deducción fiscal se realiza con carácter anual. El hecho, sin embargo, es que las necesidades se plantean como un elemento continuo, resultando por tanto necesario hacerles frente en el corto plazo, normalmente con carácter mensual. Esta circunstancia añade complejidad al pago de las deducciones fiscales en concepto de bonificación al empleo.

Los problemas más claros ligados a la gestión fiscal se relacionan con el período a considerar en la aplicación de los créditos fiscales y con las circunstancias de referencia asociadas a considerar de cara al tratamiento de los cambios de situación, el posible adelanto de los créditos fiscales y, en su caso, la regularización de la situación entre ingresos y necesidad una vez se proceda a liquidar el año fiscal. Dado que esta última podría resultar tanto negativa como positiva para la persona o unidad familiar interesada, en tal caso se plantea la problemática del tratamiento de los pagos excesivos.

Por supuesto, la gestión social de las prestaciones permite obviar la problemática asociada al modelo de gestión fiscal, al ligar el pago de las mismas al mantenimiento de las circunstancias, procediendo en caso contrario a ajustar los niveles de las ayudas. Es una de las razones por las que el nuevo modelo de *Universal Credit* británico ha renunciado al modelo de gestión fiscal.

- El papel del empresario

A la hora de valorar las políticas de bonificación al empleo, uno de los problemas de estas medidas es que se inscriben en una lógica que podría ser definida como de reducción de costes laborales para los empleadores (lo que sería equiparable a una reducción de las cotizaciones sociales, incluso en el caso de aumento del salario mínimo). No en vano esta política favorece la inserción de los colectivos dependientes de la asistencia social en los trabajos peor pagados.

En lo relativo al pago, el WTC se incorpora a la nómina, realizándose por tanto a través del empresario correspondiente. La oficina fiscal británica indica al empleador la cuantía a pagar así como el momento inicial y final del pago, proce-



diendo los empresarios a recuperar los recursos adelantados desde la propia Hacienda.

El modelo se presta a procesos de rebaja unilateral de salarios que, posteriormente, son compensados íntegramente por el Estado e incluso a casos de fraude en connivencia entre empresarios y trabajadores para rebajar sueldos que luego serán objeto de compensación por el Estado.

La problemática señalada está en el origen del principal temor que tienden a provocar los programas de bonificación al empleo. Estas medidas pueden percibirse, en este sentido, como instrumentos a través de los que se pretende 'normalizar' el empleo de baja remuneración y conseguir la consolidación de una tendencia a la baja en los niveles salariales. Ya se ha mencionado sin embargo que el temor señalado resulta infundado. La aplicación de los programas de bonificación al empleo en lugares como el Reino Unido, Francia o el País Vasco no se ha traducido en una línea descendente de los niveles salariales.

Buena parte de las críticas dirigidas a los programas de bonificación al empleo pueden además superarse si estos programas se integran en una acción más general de política social que contemple igualmente la implantación de un sistema efectivo de garantía de ingresos. Acompañando a los programas de bonificación al empleo, este sistema actuaría como elemento corrector de los potenciales procesos de marginación laboral de los trabajadores de baja remuneración, incrementando su capacidad negociadora en el mercado de trabajo. La eficacia de la medida sería aún mayor si viniera acompañada de un ajuste al alza del salario mínimo y de medidas orientadas a garantizar la efectiva aplicación de los derechos sindicales del conjunto de la población trabajadora.

Debe señalarse, por otra parte, que la gestión planteada en el WTC también plantea problemas de gestión para los empresarios, aumentando los costes relacionados con el control de las deducciones fiscales a introducir en las nóminas. Muchos empresarios, de hecho, prefieren no contar con trabajadores susceptibles de beneficiarse de estas ayudas para evitar estos costes.

- El acceso de la población potencialmente beneficiaria a las ayudas

El problema anterior enlaza con la disfunción observada en relación a muchos de estos programas, relacionada con la baja tasa de acceso a las ayudas por parte de la población potencialmente beneficiaria. En el caso británico, este problema se vincula con la obligación de declarar ante el empresario la situación personal para poder acceder a la bonificación.

Uno de los motivos que han justificado la nueva orientación del *Universal Credit*, también cada vez más presente en la aproximación francesa, es que resulta conveniente un mecanismo de declaración y pago que no implique la participación de la empresa, desligando la gestión fiscal de la dinámica interna a la relación entre trabajadores y empresarios. En el Reino Unido, este es un objetivo en el que coinciden tanto empresarios, afectados por los sobrecostes administrativos, como beneficiarios.

No todos los problemas de acceso se limitan al papel del empresario en la tramitación de las prestaciones. También influyen otros factores como la estigmatización, el grado de difusión y conocimiento de las ayudas o las dificultades que puedan existir de cara a la tramitación, en especial en aquellos casos en los que resulta factible la auto-tramitación electrónica a través de Internet.

### 3. El coste de un programa de bonificación al empleo en España

En el Anexo del documento se aborda de forma detallada el estudio del coste de aplicación de un sistema de bonificación al empleo en España, diferenciando dicho coste del asociado a los programas de garantía básica de ingresos que podría acompañar. En este apartado, se presentan en exclusiva los resultados básicos de una de las alternativas que se plantean en el mencionado Anexo, la que *a priori* permite, por el coste asociado, una más rápida aplicación.

La alternativa planteada parte del supuesto de un umbral general de garantía de ingresos si-

**Tabla 8. Estimación del ingreso mensual prorrateado para una persona con el apoyo de una garantía de rentas y con el doble sistema de bonificación al empleo y crédito fiscal**

		% del umbral de garantía de ingresos con el 80% del IPREM								
		25%	50%	100%	125%	150%	175%	200%	225%	250%
Aportación de la persona	Ingresos por trabajo	124 €	249 €	497 €	621 €	746 €	870 €	994 €	1.118 €	1.243 €
Aportación del sistema	Garantía de rentas	373 €	248 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Bonificación mensual general	62 €	124 €	249 €	187 €	93 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Crédito fiscal anual reembolsable*	0 €	0 €	49 €	62 €	74 €	87 €	58 €	29 €	0 €
	Ingreso final con bonificación mensual	559 €	621 €	746 €	808 €	839 €	870 €	994 €	1118 €	1243 €
	Ingreso final con bonificación mensual y crédito fiscal anual reembolsable	559 €	621 €	795 €	870 €	913 €	957 €	1.052 €	1.147 €	1.243 €

\*Este crédito sería de carácter anual aunque en la tabla aparece desglosado mensualmente para observar la progresividad del mismo.

tuado en el 80% del IPREM, estimado en base a una aproximación por 14 pagas, aunque distribuidas de forma prorrateada en 12 meses. Este umbral se va incrementando progresivamente en paralelo a los ingresos, garantizando que hasta cierto nivel de recursos, los ingresos por trabajo resulten compatibles con la percepción de la prestación de garantía de ingresos, o una parte de ella.

Este complemento mensual general por bonificación al empleo viene acompañado de un crédito fiscal tipo EITC reembolsable anualmente (con modalidad de imposición negativa). Esta bonificación anual complementaria por ingresos de trabajo se aplica a unidades familiares que tengan unos ingresos anuales mínimos por trabajo.

Un ejemplo de lo que supondría la aplicación del modelo, aplicado en el caso más sencillo de un hogar unipersonal, con referencias a lo que aportaría tanto la persona como el sistema de protección, aparece reflejado en la Tabla 8<sup>34</sup>.

Como puede observarse la propuesta pretende, por un lado, hacer compatibles pequeños ingre-

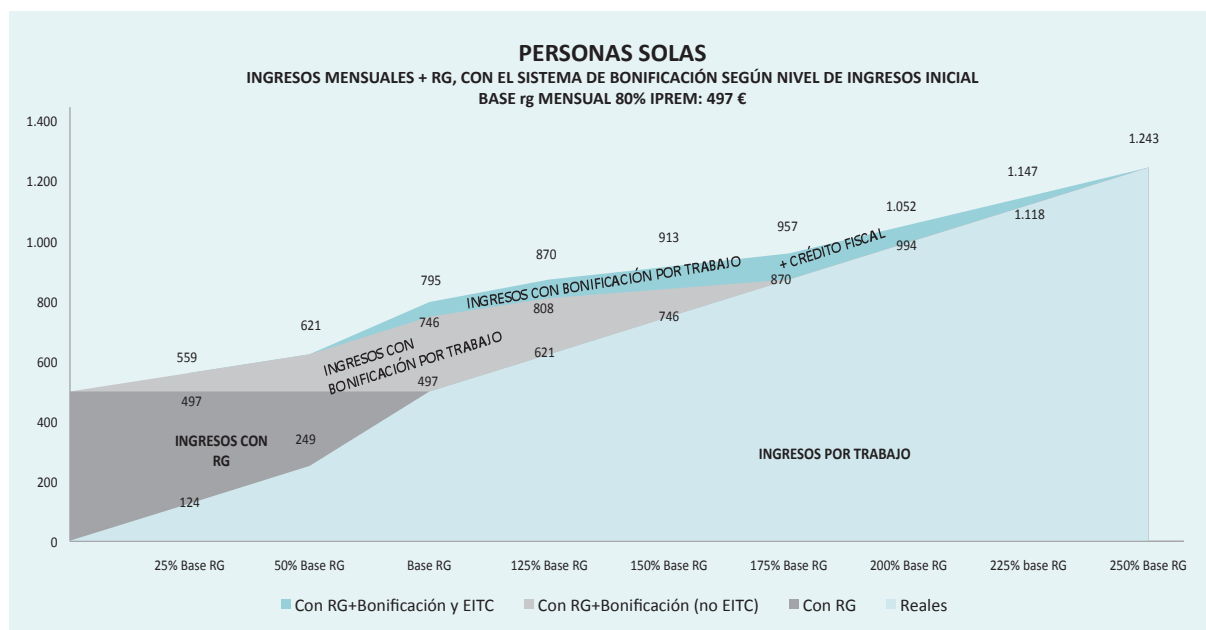
sos por trabajo con un sistema de garantía de rentas mínimas. Por otro incentivar el acceso al empleo a través de un sistema de bonificaciones que permita aumentar el nivel de ingresos de los trabajadores con menores recursos, garantizando en paralelo que la obtención de mayores ingresos por trabajo se traduzca siempre en una mejora final del nivel de ingresos.

En el caso del crédito fiscal reembolsable, el planteamiento de gestión anual diseñado trataría de garantizar a la población trabajadora beneficiada una bonificación anual, de pago único, que permitiera abordar determinados gastos específicos que se encuentran vinculados a la definición europea de privación material severa. Por ejemplo, estos gastos podrían vincularse a necesidades de inversión (compra de electrodomésticos, mejora en calefacción o sistemas de eficiencia energética que redujeran el gasto del hogar) o a gastos habituales pero de dimensión supramensual (gastos para pequeñas vacaciones o para abordar la vuelta al colegio de hijos e hijas, por ejemplo) o retrasos en pagos relacionados con la vivienda (comunidad, alquiler...) u otro tipo de gastos imprevistos.

Con objeto de ejemplificar la propuesta, en el Gráfico 8 se presenta la estimación de ingresos mensualizados para un hogar unipersonal. En el Anexo se recogen diversos ejemplos de otros tipos de hogares.

34. En el Anexo se explica detalladamente los elementos técnicos de esta propuesta junto con el cálculo para hogares de mayor tamaño. Se incorpora también con el supuesto de umbral de garantía de rentas del 100% del IPREM.

**Gráfico 8. Estimación del ingreso mensual para un hogar unipersonal con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



Utilizando los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2013 la estimación del coste de aplicación de la Bonificación general sería de 2.378 millones. Por otro lado, el Crédito fiscal reembolsable, tipo EITC, supondría un coste de 6.090 millones de euros. El muy superior coste de esta segunda parte de las medidas de estímulo y bo-

nificación al empleo se explica por alcanzar sus beneficios a un muy superior volumen de población asalariada que el que se beneficiaría de la bonificación general. Esta se aplica a grupos de trabajadores/as con muy bajos ingresos en el contexto general del sistema productivo, un colectivo relativamente poco numeroso.

**Tabla 9. Coste de la vía de complementos al sistema de empleo**

Base 80% del IPREM		
	Coste (en €)	Beneficiarios
Bonificación general	2.378.832.779	531.623
Crédito fiscal reembolsable	6.090.058.671	6.175.702
<b>TOTAL</b>	<b>8.468.891.450</b>	<b>6.707.325</b>

## D. La vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos

La garantía de unos recursos mínimos implica actuar en la cobertura de las necesidades para la supervivencia. Sin embargo, las necesidades de las personas y de los hogares se relacionan con

diferentes dimensiones que no tienen que ver estrictamente con la cobertura de los gastos de alimentación y vestido, por citar los más básicos. Existen múltiples necesidades, de carácter periódico o puntual, que afectan al día a día y que un sistema de garantía de mínimos no puede ignorar. Se requieren, en este sentido, prestaciones para hacer frente a necesidades especiales, por ejemplo en lo relativo al acceso y mantenimiento en la vivienda, la consolidación de unas

condiciones de vida adecuadas en lo relativo a las instalaciones o equipamientos mínimos en la vivienda, el desarrollo de programas que favorezcan los procesos de inserción o la necesidad de hacer frente a situaciones personales de emergencia, etc. Una política de garantía de ingresos no debe descuidar estas dimensiones de la cobertura de las necesidades.

Desde el momento de su creación, los Servicios Sociales públicos tuvieron claro que el desarrollo de la acción social en los ámbitos autonómico y municipal debía contemplar la necesidad de crear diversos tipos de prestaciones que cubrieran diferentes contingencias. Con la implementación de las pensiones no contributivas, las prestaciones por desempleo, las rentas mínimas, en definitiva, el conjunto de rentas del sistema de prestaciones asistenciales públicas, se impulsó el acceso a esa renta monetaria que pretendía que se alcanzaran los mínimos de supervivencia. Las prácticas cotidianas de atención social fueron potenciando, paralelamente, el desarrollo de un cúmulo variado de prestaciones complementarias dentro del sistema de garantía de ingresos.

De hecho una de las características de los programas más importantes de gasto en políticas de garantía de ingresos en España ha sido precisamente su dimensión multiprestacional. En realidad, más que a través de una única prestación de garantía para la subsistencia, estas actuaciones se han desarrollado por medio de un sistema amplio de prestaciones de última red.

En muchos casos, esas prestaciones están concebidas como complementarias a rentas asistenciales percibidas, como por ejemplo en Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia o Navarra que incrementan las recibidas por las pensiones de jubilación o invalidez no contributivas. En otros tiene que ver con la adquisición de productos de primera necesidad, como en Baleares, o con la cobertura de necesidades básicas como en Cataluña.

De especial interés es el sistema prestacional en el País Vasco, tanto por su extensión cuantitativa como por su carácter normativo. Se centra en tres

dimensiones, en primer lugar en la cobertura de las necesidades básicas para la subsistencia, con un énfasis central en la cobertura de los problemas de alimentación, a través de la Renta de Garantía de Ingresos. En segundo lugar en la Prestación Complementaria de Vivienda. Se trata en la actualidad de una prestación de derecho subjetivo pensada para las personas que acceden a la Renta de Garantía de Ingresos, para hacer frente a necesidades complementarias vinculadas al acceso y mantenimiento en la vivienda. Por último, un sistema de ayudas complementarias para hacer frente a ayudas de emergencia social entendidas desde un concepto amplio.

En la aproximación vasca, las Ayudas de Emergencia Social son prestaciones no periódicas de naturaleza económica y subvencional destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social. En el resto de las CCAA la aproximación al sistema de Ayudas de Emergencia Social es similar. Las diferencias entre ellas tienen más que ver con las cuantías que se destinan, requisitos de acceso, y amplitud de los conceptos cubiertos, y no tanto en el sentido de las mismas.

Es interesante señalar la importancia del papel de los municipios en estas ayudas, dado que en muchas CCAA su legislación les confiere una responsabilidad específica a través de convenios de colaboración, como por ejemplo en Asturias. O donde las ayudas van a cargo de los ayuntamientos y de las entidades colaboradoras (Tercer Sector) como en Cataluña. En muchos ayuntamientos del conjunto del Estado, estos tienen líneas propias de desarrollo de ayudas económicas.

Con el fin de tratar de conseguir una cierta coherencia y consenso en todo el territorio del Estado se han venido realizando diversos esfuerzos. El más conocido es el desarrollo del Plan Concertado, que sin entrar a juzgar su evolución y situación actual, ha impulsado el objetivo de "asegurar la prestación de servicios sociales adecuados que permitan la cobertura de las necesidades básicas, y contribuir a garantizar la universalidad de

los servicios sociales de atención primaria y unos mínimos en todo el territorio del Estado<sup>35</sup>. En el año 2013, con el objetivo de dar un paso más en esta dirección se publica el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, con el objetivo último de “reunir en un documento con rango de Acuerdo de Conferencia Sectorial, aquellas prestaciones de referencia a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio del Estado, con independencia de la entidad que los preste, de su forma de provisión, de si están o no garantizadas por ley o sujetas a disponibilidad presupuestaria de la administración competente, de si forman parte del propio Sistema de Servicios Sociales de la comunidad autónoma o están incluidos en los demás sistemas de protección social”<sup>36</sup>.

Dentro de dicho catálogo se definen cuatro prestaciones económicas: renta mínima de inserción, ayuda para víctimas de violencia de género, prestaciones económicas para personas en situación de dependencia y otras prestaciones económicas. Es a estas últimas a las que aquí queremos hacer referencia. Sin cerrar el catálogo de las mismas, entendiendo que la variabilidad entre CCAA es amplia, se destacan cuatro diferentes coyunturas a contemplar: emergencia social, acogimiento familiar, movilidad y eliminación de barreras y promoción de la autonomía personal.

35. En Catálogo de Referencia de Servicios Sociales. (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. 2013), p.10.

36. *Ibíd.*, p. 11

La vía que aquí exploramos busca un doble objetivo. Por un lado la de sumar a las anteriores cuatro coyunturas principales algunas otras que responden a necesidades, que con la crisis, han adquirido un carácter estructural. Por otro, incorporar a la reflexión la necesidad de incorporar una mayor flexibilidad en los baremos de acceso a este tipo de prestaciones.

En relación al objetivo de adaptarse a las nuevas contingencias que se han consolidado con la crisis, tres aspectos deberían ser recogidos de forma específica en una ampliación del catálogo:

a) Los gastos destinados a la vivienda en un sentido amplio

La última encuesta FOESSA desvela un incremento notable de la exclusión relacionada con la vivienda desde el año 2007. Casi un 30% de la población en España estaría afectada por la misma, y dentro del espacio de la exclusión social el 62% de las personas que se encuentran en el mismo estarían afectadas por los diversos problemas que la definen. La enorme expansión residencial anterior a la crisis no impidió que uno de cada cinco hogares tuvo que afrontar alguna dificultad grave en este ámbito.

Sin embargo, más preocupante aún que el aumento de estas cifras, es el incremento de los hogares que para mantener su vivienda deben hacer tal esfuerzo económico que, una vez realizado, quedan por debajo del umbral de la po-

**Tabla 10. Tipos de actuaciones desarrolladas a través de sistemas tipo AES/PCV**

Concepto general	Gastos cubiertos
Alquileres	Alquileres de cualquier tipo: general, coarriendo, subarriendos, etc. Se incluye también la cobertura de gastos asociados a pupilajes y pensiones.
Intereses amortización créditos	Intereses asociados a la cobertura de créditos por adquisición de vivienda habitual.
Otros gastos mantenimiento	Gastos de energía, agua, alcantarillado, basuras, e impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana (IBI) y rústica.
Mobiliario y electrodomésticos	Gastos de adquisición de muebles y electrodomésticos de línea blanca (frigoríficos, lavadoras, calderas y demás equipamientos básicos).
Reparaciones e instalaciones	Gastos necesarios para la realización de instalaciones o reparaciones básicas: fontanería, albañilería, carpintería, etc. necesarias para garantizar la habitabilidad de las viviendas y, en ciertos casos, de sus edificios.
Endeudamiento	Deudas generadas por cualquier concepto de los anteriores. Esa flexibilidad se está aprovechando en algunos casos para mantener las ayudas por gastos hipotecarios cuando se supera el límite de 12 meses que impuso el Decreto 4/2011

breza severa. Este es el motivo principal por el que en una revisión de las ayudas monetarias complementarias al sistema de garantía de rentas debe incorporar este aspecto.

Una medida de estas características supone, además, contemplar los múltiples gastos que requiere el mantenimiento de una vivienda. Es cierto que las circunstancias de los hogares pueden ser muy diferentes. Sin embargo, incluso desde un punto de vista de eficiencia económica del gasto social, la prevención de muchas de estas situaciones será una dinámica mucho más interesante que el trabajo por la vía de la emergencia. A título de ejemplo señalamos en la tabla 10 los gastos generales cubiertos por la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) y de las Ayudas de Emergencia (AES) en el País Vasco.

**b)** Los gastos destinados a cubrir las necesidades de alimentación de los colectivos no atendidos a través de los sistemas generales de garantía de ingresos, incluidas las Rentas Mínimas Autonómicas

La crisis ha sido de tal extensión que ha incorporado al espacio de la exclusión a numerosas personas que nunca habían necesitado ayuda del sistema de protección social. El apoyo familiar y los recursos del ahorro y bienes acumulados han sido los mecanismos principales de salvaguarda en esta situación. Sin embargo la extensión en el tiempo de las consecuencias de la crisis ha puesto a muchos hogares en una situación límite. Serían personas y familias que en un sistema más amplio que el actual de rentas mínimas serían receptoras de las mismas. Sin embargo las restricciones y tamaño del sistema hacen necesario buscar otras vías complementarias para subsanar necesidades básicas.

**c)** Los gastos destinados a hacer frente a necesidades relacionadas con la integración laboral, incluyendo gastos de formación y gastos vinculados a la atención y cuidados de personas menores o dependientes

Uno de los elementos clave en cualquier proceso de participación social para las personas en edad activa es el acceso al empleo. Los cambios en el mercado de trabajo y en la estructu-

ra productiva han generado una gran bolsa de personas en situación de desempleo de larga duración, muchas de ellas con un perfil de lo que se ha denominado baja empleabilidad. Esta situación, más allá de las dificultades del mercado para generar empleo suficiente, está requiriendo la inversión en procesos de recualificación formativa.

Sin embargo no existen líneas de apoyo suficientes en este sentido. Incluso aquellas personas que pueden acceder a un empleo, independientemente de las características del mismo, se encuentran con dificultades relacionadas con el cuidado de las personas a su cargo. La falta de recursos y servicios públicos que puedan apoyar estas contingencias genera desincentivos para el acceso al empleo, sobre todo cuando el empleo al que se puede acceder es precario, tanto en salario como en durabilidad. El apoyo con medidas complementarias de acceso al empleo, independientemente del sistema que las gestione, se convierte en una de las prioridades de esta vía de garantía de ingresos.

La evaluación de este tipo de sistemas de ayudas complementarias ha demostrado tener una importancia significativa en los procesos de control de las situaciones de pobreza siempre y cuando la inversión haya sido amplia y focalizada adecuadamente. Por ejemplo en casos como el vasco, en la actualidad, el monto dedicado a este tipo de ayudas viene a representar un 21% del gasto destinado a la Renta de Garantía de Ingresos, suponiendo en 2014 un gasto total de 105 millones de euros en las ayudas complementarias de la renta garantizada.

Se trata, por tanto, de un tipo de actuación relevante en una política de garantía de ingresos. Si se compara con el gasto total en Rentas Mínimas Autonómicas en España, de hecho, solo Cataluña supera esa cantidad con 162 millones de euros en Rentas Mínimas en 2014, aunque con una población 3,5 veces superior a la del País Vasco<sup>37</sup>.

37. En el Anexo se encuentran disponibles las cifras del sistema de Renta Garantizada y sus prestaciones complementarias en el País Vasco junto con la memoria de gasto en este tipo de prestaciones de una Entidad local que se ofrece a título de ejemplo.

En relación al segundo objetivo, el de flexibilizar los baremos de acceso a las prestaciones, es importante destacar que la atención dispensada a través de estas ayudas desborda el marco estrecho de las situaciones más extremas de pobreza. La franja de personas y hogares que se encuentran en situación de exclusión moderada o integración precaria se ha incrementado en estos últimos años. La fragilización social se ha convertido en un signo de nuestra época y los mecanismos compensatorios tienen que evolucionar para adaptarse al nuevo contexto.

Desde este punto de vista también debería tratar de cubrirse necesidades puntuales de atención que pueden afectar a colectivos en situación más amplia de ausencia de bienestar. El umbral de ingresos para acceder a estas ayudas tendría que ser de hecho más amplio. Este es uno de los problemas al que se han tenido que enfrentar muchos ciudadanos que, ante la situación de deterioro generado por la crisis, tuvieron que acudir al sistema de servicios sociales. Las condiciones de acceso al mismo no estaban pensadas para ellos. Muchos de ellos “superaban” los baremos de acceso. Y sin embargo, un apoyo de tipo puntual podría haber sido suficiente para prevenir su exclusión.

Llevar a la práctica los dos objetivos enunciados, ampliar la cobertura de las prestaciones complementarias y flexibilizar el tratamiento de los problemas a los que pretende resolver, podría abordarse de formas diferentes a las establecidas en un modelo determinado por la aproximación que la Constitución define como de Asistencia Social. Lo relevante, sin embargo, es establecer la necesidad de contemplar estas cuestiones en un programa de garantía de ingresos.

En relación a su cuantificación, en un ejercicio de extrapolación del actual sistema de ayudas complementarias del País Vasco al conjunto de España se traduciría en un gasto de alrededor de 4.250 millones de euros. Este nivel de gasto podría reducirse sin embargo, matizando la ambición de un programa de garantía de esta naturaleza, en especial limitando la amplitud de la cobertura del sistema de garantía de gastos de alquiler. El punto de partida inicial, para España, debería situarse en todo caso en torno a unos 2.000 millones de euros.

## E. La vía de la integración social y la activación por el empleo

### 1. El marco interpretativo de los apoyos a la integración en la garantía de mínimos: doble derecho e inclusión activa

Desde los años 80, las políticas sociales europeas se asientan sobre la idea de que la pobreza es, más allá de la falta de recursos económicos, una acumulación de desventajas en el acceso a bienes y servicios normales en un determinado contexto social. Por ello, la superación de la pobreza de individuos y hogares requiere de apoyos múltiples (educativos, sanitarios, residenciales, laborales), además de las prestaciones monetarias, que permitan solventar sus situaciones de carencia y promuevan su participación social.

Este enfoque del problema de la pobreza y de las respuestas a la misma plantea el problema de la relación entre el acceso a la garantía de un ingreso mínimo (necesario para cubrir aquellas necesidades básicas que se satisfacen comprando bienes) y a los servicios y programas de apoyo a la integración social. Esta relación puede ir desde la condicionalidad estricta (el acceso a —y el uso adecuado de— programas de apoyo es condición para recibir prestaciones económicas) hasta la separación completa, pasando por formas intermedias de condicionalidad limitada (el “doble derecho”). Las diversas formas de entender la idea de activación desde el *workfare* y la condicionalidad estricta hasta formas más garantistas (Pérez, Eransus-2005) centran buena parte de los debates europeos sobre la cuestión de los últimos decenios.

El primer y mejor ejemplo de la lógica del doble derecho fue la política francesa de RMI iniciada en 1988, cuya influencia alcanzó a otros países, entre ellos España, como pudo verse en el desarrollo de los programas de renta mínima autonómica (principalmente la del País Vasco). En este marco, la integración se identifica preferentemente con el acceso al empleo, para el que se considera decisivo un tratamiento social basado en que debe permitir la independencia de las

prestaciones y la superación de la situación de pobreza, por lo que estas políticas son consideradas uno de los primeros indicios de la transformación activadora de las políticas sociales europeas (Arriba y Pérez-Erasmus, 2011; SII, 2012).

El nuevo marco interpretativo trata de superar el dilema entre 'dar el pez' o 'dar la caña', entre proporcionar ingresos mínimos y fomentar la participación en actividades productivas como vía para solucionar las situaciones de pobreza. Se trataría de "dar peces" mientras las personas "aprenden a pescar". Tienen como punto de partida la idea de que las personas en situación de pobreza necesitan, además de satisfacer de forma inmediata sus necesidades básicas, también de un tratamiento social que refuerce sus posibilidades de inserción, mediante la orientación, el acompañamiento, y la (re)habilitación y formación. Se trata además una potente herramienta de legitimación para responder a las críticas a las garantías de mínimos de generación por sus supuestos efectos indeseados, como las trampas de pobreza y de desempleo. Se trata, en definitiva, de una herramienta que puede ser manejada desde distintas posiciones ideológicas: desde quienes defienden la activación como un mecanismo de refuerzo de la responsabilidad individual y la reducción de la responsabilidad pública hasta quienes consideran que la participación laboral es una contrapartida de la solidaridad colectiva.

En la misma línea, el concepto de inclusión activa propone construir la política frente a la pobreza sobre una triple base: garantía de ingresos, acceso a servicios y participación en el empleo. En octubre de 2008, la Comisión Europea dio forma a esta orientación a través de la Recomendación de la Comisión sobre la Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado laboral. Según la filosofía de la Recomendación "las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayudas en su participación social para aquellos que no puedan hacerlo" (Recomendación CE (2008) 5737)<sup>38</sup>. Así, la

Estrategia de Inclusión Activa se apoya en tres pilares que cada país debe combinar de acuerdo con sus propias políticas:

- Derecho a una renta adecuada, también denominada suficiente o digna, basada en distintas formas de combinación del bienestar y ocupación, de seguridad económica y empleo.
- Mercados de trabajo inclusivo y garantías de empleos estables y de calidad para todas las personas, así como un adecuado sistema de ascensos y de fuerza de trabajo disponible.
- Existencia de servicios de calidad universales, accesibles y garantizados para todas las personas, sobre todo los servicios de sanidad, educación y servicios sociales, así como el acceso a una vivienda digna.

Desde los años 80, los programas de rentas mínimas españoles se han inscrito de una u otra forma en este modelo de inclusión activa, interpretándolo de formas diversas, que van desde la más flexible de "doble derecho" hasta la más estricta de "contrapartida". Sin embargo, las medidas y recursos para el apoyo de la inserción laboral, del desarrollo la empleabilidad o del acceso a servicios no sólo están escasamente desarrollados, sino que existe una gran divergencia entre las Comunidades Autónomas. Esto puede deberse a la multiplicidad de niveles y sectores institucionales responsables de los recursos y programas, el coste de la inversión necesaria para hacerlo efectivo o la dificultad de demostrar su eficacia. A ello se añade que buena parte del debate político sobre la garantía de mínimos dedica una atención marginal a estos aspectos.

Este apartado está dedicado a plantear algunas cuestiones que se deberían tener en cuenta para el desarrollo de una política de garantía de mínimos bajo una orientación de inclusión activa que garantizase a las poblaciones en situación de vulnerabilidad el acceso a los recursos para su desarrollo personal y participación social. No se van a señalar programas, medidas

38. La Recomendación IA 2008 articula piezas sueltas o políticas parciales anteriores como la Recomendación de 1992 sobre

renta suficiente, la orientación a la inserción laboral de la Estrategia Europea del Empleo de 1997 o la construcción teórico-ideológica de la Estrategia de Lisboa 2000.



o recursos concretos, sino más bien aquellas cuestiones y elementos fundamentales que servirían de puntos de partida. Todo ello, partiendo de una afirmación principal, como señalaremos más adelante, **la inclusión activa se establece a partir de la garantía de mínimos que asegure la existencia de los perceptores más allá de situaciones de pobreza**. Antes de ello destinamos dos apartados a introducir las estrategias de inclusión activa de los países europeos y plantear la situación española en la actualidad.

### 2. Variedad de modelos y multiplicidad de instrumentos para la inclusión activa

La activación para el empleo es, como reconoce G. Bonoli (2010) una categoría ambigua de la política social. En la literatura se ha distinguido habitualmente los modelos orientados hacia la mejora de capital humano –*welfare*, o lo que en la actualidad se engloba bajo el concepto de inversión social (mejora de las capacidades, empleabilidad a largo plazo y, en su versión más laxa, participación social) de aquellos basados en una incentivación negativa –*workfare*– (refuerzos de la responsabilidad individual, incentivos económicos individuales, pruebas de disposición al trabajo o contraprestaciones) (Pérez-Erasmus, 2005). Sin embargo, como señalan Marchal y Van Mechelen (2013), la introducción de estrategias de activación en los esquemas de garantía de mínimos en Europa no puede clasificarse en modelos claramente diferenciados (que correspondan con distintos regímenes de bienestar) sino que se trata más bien del empleo mixto de una multiplicidad de medidas.

G. Bonoli (2010) distingue cuatro tipos de instrumentos de activación:

- El refuerzo de incentivos (créditos fiscales, prestaciones compatibles con el empleo, limitación temporal y reducción progresiva de la prestación, condicionalidad de la prestación, sanciones).
- Ayudas para acceder al empleo (servicios de colocación, bonificaciones para el empleo, asesoramiento y programas de búsqueda).

- Ocupación (empleo protegido o programas de ocupación no relacionados con el acceso al empleo).
- Inversión en capital humano (educación y formación para el empleo).

Marchal y Van Mechelen (2013) establecen una distinción de instrumentos que mantiene en cierto sentido la diferencia entre la mejora de capital humano (formación, empleo protegido, orientación laboral o psicosocial y servicios puente) y condicionalidad (comprobaciones de actividad, definición de empleo adecuado, seguimientos y sanciones), a la que añaden el empleo de incentivos financieros (relación entre los niveles de prestaciones y salarios, salarios mínimos, complementos de salarios, y prestaciones de reentrada en el empleo, tratamientos fiscales preferenciales).

Estas autoras reconocen que estas diferenciaciones teóricas no son neutrales. En realidad, las medidas tienen una naturaleza mixta, cuyo carácter, ya sea posibilitadora de autonomía individual (*enabling*) o condicionadora y exigente de participación en el empleo (*demanding*) se define a menudo en los procesos de implementación de la política, que son locales y altamente discrecionales (Marchal y Van Mechelen, 2014).

Así, la propia Recomendación de Inclusión Activa 2008 comparte también esta naturaleza híbrida que permite la coexistencia de interpretaciones diversas bajo una misma etiqueta: estrategias universalistas con otras orientadas a la responsabilización individual, la integración con el control, medidas capacitadoras con medidas exigentes y condicionadoras, contrato moral con eficiencia de la intervención (Rodríguez Cabrero, 2012). Esta hibridación corresponde también a la utilización de instrumentos de distinta naturaleza en cada uno de los pilares de la inclusión activa que tienen que ver con las distintas tradiciones nacionales de políticas sociales existentes en Europa.

A pesar de las diferentes vías de aplicación de la inclusión activa, los estudios sobre su implantación señalan que se ha producido un alejamiento del sentido que la estrategia planteada

por la Comisión, orientada hacia la línea capacitadora, de desarrollo humano o de inversión social. La garantía de renta está sometida a formas crecientes de condicionalidad, el acceso al empleo a pautas de control y exigencia y el eje de los servicios interviene desigualmente en el proceso, el peor articulado con los dos anteriores debido en gran medida a los problemas de coordinación de los diferentes sectores de política social, (Frazer y Merlier, 2013; Marchal y Van Mechelen, 2014; Rodríguez-Cabrero, 2012). En general, el desarrollo de la inclusión activa se ha basado primordialmente en la garantía de mínimos y en los programas de mejora de la empleabilidad y la inserción laboral (como materialización del pilar de mercados de trabajo más accesibles).

El pilar referido a la creación de mercados de trabajo inclusivos se plasma en una serie de medidas y programas que incluye desde la orientación, la formación y la recualificación profesional, así como distintos tipos de incentivos a la creación de empleo y el fomento de la contratación, el fomento del autoempleo o la creación de empresas y la movilidad.

En su mayor parte, estas medidas se orientan hacia la oferta de trabajo. Cuando existen, las medidas orientadas a la demanda de trabajo están en su mayor parte destinadas a generar espacios de empleo protegido (empresas de empleo protegido) o a ayudar a la contratación de colectivos especiales (bonificaciones a la creación de empleo). El repertorio de instrumentos de política que se insertan en este segundo pilar comparte una concepción individual de la inserción laboral (acompañamiento individual como metodología de los servicios de empleo, la individualización de las estrategias o programas de integración a medida) que ignora posibles estrategias de intervención colectivas.

En cuanto a la garantía de ingresos, se ha incrementado la condicionalidad a la realización de actividades para la inserción laboral y solo en segundo término a la inserción social, se introducen límites al acceso y disfrute de las prestaciones, se redefinen las poblaciones objeto de las prestaciones asistenciales (reducciones de

las cuantías, endurecimiento de la definición de la capacidad de trabajo, incentivos negativos, acortamiento de las duraciones de las prestaciones, refuerzo de las obligaciones de los perceptores, refuerzo de las sanciones, redefinición de empleo adecuado) (Nelson, 2013).

### 3. Garantía de mínimos e inclusión activa en España

La incorporación por parte de las Comunidades Autónomas de programas de rentas mínimas marcó los primeros pasos de la orientación a la activación en las políticas de garantía de mínimos españolas. En sus orígenes, el debate sobre sus potenciales efectos desincentivadores estimuló la concepción de las actividades para la inserción como una contrapartida: la prestación económica exigía la realización de actividades de inserción social tales como asistencia a cursos formativos o búsqueda activa de empleo, en distintos grados de condicionalidad u obligatoriedad. En algunas comunidades, el programa de RMI tomó forma de programas de empleo protegido, es decir, se destinó en buena parte a la contratación de perceptores.

Desde mediados los años 90, la irregular transformación legislativa de los programas autonómicos de renta mínima ha sustituido la referencia a la inserción como contrapartida por la de la lógica del doble derecho en sus discursos programáticos, lo que no significa que se haya llevado a la práctica más allá del País Vasco. Con el cambio de siglo, los Planes Nacionales para la Inclusión, así como algunos Planes Autonómicos de Inclusión Social, incorporan también el reconocimiento oficial de la importancia de la inserción en sí misma y no como contrapartida a la prestación económica.

En este período, se refuerza una concepción multidimensional de la inserción y de la incorporación social que implica acciones más allá del ámbito laboral e incluye intervenciones en materia de formación, vivienda, salud, reconociendo además, la importancia del acompañamiento social en la lucha contra la exclusión.

Desde el inicio de la crisis, las rentas mínimas autonómicas han seguido trayectorias diversas para responder al aumento de las necesidades derivadas del crecimiento del desempleo y el agotamiento de las prestaciones y los subsidios de desempleo (Fernández, 2013). Una estrategia generalizada ha sido el endurecimiento del acceso a las prestaciones aumentando el tiempo de residencia o empadronamiento exigible (Cataluña, País Vasco, Navarra o Madrid), medidas más exigentes respecto a la aceptación de un empleo adecuado o del tipo de actividades a realizar (País Vasco, Navarra), una menor duración de la prestación (Cataluña), mayor condicionalidad del uso de la prestación (Madrid), la redefinición de los beneficiarios del programa (población con problemas añadidos a la carencia de ingresos en Cataluña) o de distintos itinerarios en el mismo (Navarra). Una rápida valoración de estas reformas parece indicar que han estado destinadas a disminuir o, al menos, controlar el número de solicitantes y beneficiarios de estas prestaciones para moderar el aumento del gasto.

La congelación de las cuantías de las prestaciones entraría en esta misma lógica. El objetivo de inclusión parece haber pasado a un segundo plano, salvo como herramienta para limitar el número de beneficiarios de las prestaciones reforzando el condicionamiento de su cobro a la realización de las actividades adecuadas.

La orientación hacia la activación no se ha limitado a las rentas mínimas autonómicas. En el marco de la protección asistencial para el desempleo, la renta activa de inserción (RAI) inició en el año 2000 esta senda activadora, seguida del esquema extraordinario creado durante la crisis, denominado inicialmente Programa temporal de protección al desempleo e inserción (2009) y posteriormente, con condiciones de acceso endurecidas, PREPARA (programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección al desempleo (2011). En diciembre de 2014 se añade un tercer esquema asistencial el Programa de Activación para el Empleo (PAE)<sup>39</sup>.

39. Durante la última década, de forma dispersa, se han desarrollado otro tipo de políticas que buscan reforzar los vínculos de los

Los mecanismos que sirven para vincular las prestaciones a los apoyos a la activación son la inscripción como demandante de empleo, el itinerario personalizado, el acompañamiento y asesoramiento. Desde 2003, los itinerarios personalizados de inserción vinculan las prestaciones al apoyo para la activación. En 2011 se establece que estos son obligatorios para los perceptores de prestaciones o subsidios de desempleo, pero se configuran como un requisito en el caso de las prestaciones de la RAI, PREPARA y PAE, quienes deben firmar un acuerdo personal.

Resulta difícil saber cuál es el esfuerzo real que se está haciendo para materializar esta orientación activadora de las garantías de mínimos. El gasto destinado a políticas activas de mercado de trabajo apenas supera el 20% del gasto en políticas de mercado de trabajo (MEYSS, 2012). La composición de este gasto está protagonizada por medidas de transferencias a las empresas (bonificaciones para la contratación y creación de empleo y de empresas), mientras que la formación y la orientación tienen un peso menor. Aunque este gasto se refiere al gasto de la Administración central, la experiencia de las RM autonómicas no parece muy distinta. Tampoco se puede valorar cuál es el espacio que las políticas activas de mercado de trabajo dan a los colectivos en situación de exclusión.

Estos programas acaban dependiendo de la capacidad administrativa real de los servicios públicos de empleo para diseñar y ofrecer itinerarios integrados a los beneficiarios. Sus efectos pueden ser más visibles en cuanto a la percepción de prestaciones ya que se endurecen las condiciones de percepción y su corta duración dificulta el abordaje de itinerarios complejos. La evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es muy limitada, falta información, faltan herramientas de evaluación (Rodríguez-Cabrero *et al*, 2015).

---

perceptores de garantías de mínimos con la participación laboral (Rodríguez-Cabrero, 2013): renta agraria (2003), empresas de inserción (2006), programas de empleo para personas con discapacidad (2007), posibilidad de compatibilizar entre prestaciones de desempleo y pensiones no contributivas de invalidez (2005), Plan estratégico de discapacidad (2008-2012). (Rodríguez-Cabrero, 2013)

Las organizaciones no gubernamentales y de la economía social han asumido la gestión de buena parte de las actividades de inclusión activa financiadas a través de su participación en convocatorias públicas que han sido fuertemente recortadas por las políticas de consolidación fiscal (en el marco de las políticas autonómicas de renta mínima, como se puede ver en la Tabla 17 del Anexo).

La financiación de los Fondos Estructurales, en especial del Fondo Social Europeo, ha sido clave para el desarrollo de políticas de inclusión activa<sup>40</sup> (Rodríguez-Cabrero, 2013, Rodríguez-Cabrero, *et al*, 2015).

En último extremo, la Estrategia de Inclusión Activa (Recomendación 2008) ha sido asumida de forma desigual en España, muy condicionada por la contracción del crecimiento económico y el crecimiento del desempleo. Los Planes Nacionales de Inclusión o algunos de los programas de rentas mínimas autonómicos la incorporan como su estrategia central, pero aparece solo parcialmente en los Planes Nacionales de Reformas. En cuanto a las medidas, el protagonismo ha sido para el pilar de inclusión laboral, dejando de lado el desarrollo de la garantía de renta y el acceso a servicios. En una encuesta realizada por la EAPN entre entidades del tercer sector, la valoración general es que no hay una estrategia de inclusión activa o que su aplicación es parcial (Malgesini, 2014).

#### 4. Cuestiones centrales

A continuación, presentamos algunas de las vías de desarrollo y mejora de los apoyos para la inclusión.

Como punto previo, hay que señalar que la garantía de mínimos (por lo tanto las cuestiones en las que se han centrado las cuatro vías precedentes) constituyen de por sí una eficaz medida de

inclusión y cohesión social. La protección eficaz frente a la pobreza es una condición *sine que non* para el desarrollo de políticas de apoyos para la inclusión activa, que solo tiene sentido cuando las prestaciones de mínimos permitan superar situaciones de pobreza (Nelson, 2013). En cualquiera de las situaciones, la protección económica es un factor clave de integración social por su contribución a la mejora de las condiciones de vida al facilitar el acceso a la vivienda, al desarrollo de las condiciones de salud o empleo y, por supuesto, a la cobertura de necesidades básicas. La garantía de ingresos constituye, además, una medida preventiva que frena el deterioro de los procesos de exclusión social.

##### 4.1. Dos derechos: desvincular la prestación económica de los apoyos para la integración y el empleo

La comprensión de las garantías de mínimos desde la perspectiva del doble derecho o de la inclusión activación se ha materializado en la obligación o exigencia a sus perceptores de la realización de una serie de actividades orientadas a la inserción. Además de una serie de compromisos con respecto a la utilización de la prestación<sup>41</sup>, los beneficiarios de rentas mínimas y, como hemos visto, también los de algunos subsidios de desempleo se comprometen a la realización de las actividades consignadas en planes individuales de inserción. Como se puede ver en la tabla 16 del Anexo, todos los esquemas autonómicos de rentas mínimas incluyen como obligación, con algunas excepciones, la firma y el cumplimiento de un Plan/Acuerdo/Programa/Convenio que marque unos objetivos y unas actividades a llevar a cabo. En algunas CCAA se añade la inscripción como demandante de empleo o la imposibilidad de rechazo de ofertas de formación o empleo adecuado. También los subsidios de desempleo RAI, PREPARA o PAE consideran una obligación y un requisito la firma de un Acuerdo Personal de Empleo, además de la prohibición de rechazo de empleos adecuados o la demostración de una búsqueda activa de empleo. En todos

40. Un buen ejemplo son las actividades realizadas en favor de la inclusión laboral de los grupos sociales más excluidos y vulnerables dentro del Programa Operativo Multiregional de Lucha contra la Discriminación 2007-2013 (financiado por el Fondo Social Europeo) (Rodríguez-Cabrero, 2013b).

41. Su utilización para cubrir necesidades básicas, informar sobre cambios en su situación personal, devolución de cuantías recibidas de forma incorrecta o solicitar todas las ayudas públicas que les correspondan.

ellos, el incumplimiento puede conllevar a la suspensión o extinción de la prestación.

Más allá de la obligatoriedad como factor común, existen diferencias sobre el carácter negociado del documento, de si su firma es un prerrequisito o una consecuencia de la prestación o a qué miembros del hogar receptor corresponde participar. (Tabla 16 del Anexo).

La introducción de los planes personalizados es un paso en la garantía de un tratamiento en función de las dificultades y necesidades particulares de los receptores, además de plasmar un compromiso público de ambas partes en la búsqueda de mejora de las situaciones. Sin embargo, la vinculación obligatoria a las prestaciones trae consigo problemas que anulan la garantía a un doble derecho.

Así, este vínculo origina un debilitamiento del acceso a los apoyos sociales cuando finalizan las prestaciones (bien por su limitación temporal o por la superación de los umbrales de ingresos) aunque persistan las carencias y necesidades de apoyo.

Por otra parte, el vínculo convierte a los profesionales de la intervención social (trabajadores sociales, orientadores laborales o educadores sociales) en 'agentes dobles' que deben apoyar procesos de integración a la vez que controlar la correcta utilización de la prestación que impida la cronificación y el fraude (Serrano y Arriba, 1998). A ello se añade la imprecisión en la definición de las causas para la suspensión o extinción de la prestación, que deja un gran margen para la discrecionalidad y para el desarrollo de prácticas de control conductual (Ayala, 2012; Cortinas, 2012).

De esta manera, en el funcionamiento cotidiano, el vínculo entre prestación y apoyos se traduce en una fuerte condicionalidad en la que las actividades están destinadas a probar la 'buena disposición' de los receptores y hacer incómoda su percepción, un terreno en el que ni prestación ni apoyos son percibidos como un derecho. Esto es especialmente grave para colectivos en situación de fuerte vulnerabilidad que tienen problemas y barreras especiales para cumplir con las actividades establecidas por lo que corren ries-

go de perder las prestaciones, en situación de desprotección frente a la pobreza.

Por lo tanto, la vía para garantizar el doble derecho pasa por liberar la prestación de su carácter condicionado a la realización de actividades, evitando la coerción y potenciando una provisión de servicios y de apoyos de calidad. De esta forma el acceso a la garantía de mínimos se condicionaría únicamente a la necesidad económica. El acompañamiento social o laboral guiado a través de herramientas como acuerdos o planes personalizados sería tarea separada desarrollada a través de otra agencia. Como señala I. Nicaise (2004), este funcionamiento aislado de las dos vías de garantía de derecho serviría de acicate para la producción de servicios de calidad y atractivo de las personas en situación de exclusión, que encontrarían grandes ventajas en la participación en estos itinerarios.

Ante el posible uso inadecuado o fraudulento de las prestaciones, sería conveniente una regulación clara y precisa de las causas de sanción (suspensión o extinción) junto con sistemas independientes de inspección de las prestaciones.

#### **4.2. Concepción amplia de la inclusión. Itinerarios de inserción diversos a largo plazo**

Las rentas mínimas, pero también los subsidios de desempleo, establecen que los acuerdos o planes personalizados han de recoger una valoración de las necesidades y problemas de las personas en situación de exclusión así como los itinerarios, los objetivos a perseguir y los apoyos con los que contarán. La personalización de estos acuerdos debería permitir una gran libertad de diseño en función de las situaciones particulares, aunque lo cierto es que en la práctica la intervención ha tendido a centrarse en un itinerario estandarizado en el que una serie de etapas llevarían a conseguir la autonomía personal y el abandono de las prestaciones una vez que se accede a la participación en el mercado de trabajo. El empleo es la vía central para la integración, la participación y protección social.

Esta orientación prioritaria hacia el empleo de los colectivos más desfavorecidos olvida que muy

a menudo su participación en el empleo no es posible ni es la solución del problema, ya que se encuentran en los sectores más débiles del mercado de trabajo, con pocas posibilidades reales de encontrar trabajo y que, cuando lo hacen, este no garantiza un salario suficiente o unas condiciones de trabajo dignas. A menudo, se trata de personas con problemas sociales o cargas familiares, o con barreras de salud, familiares o sociales para acceder al empleo. A ello hoy se añade la dificultad que supone acceder al empleo en la situación y condiciones actuales de las relaciones salariales y a qué tipos de empleo pueden acceder muchas de las personas-hogares que acceden a estas prestaciones. En el actual contexto histórico protagonizado por la escasez de empleo y creciente precariedad laboral, la centralidad del empleo en los procesos de inclusión acentúa la responsabilidad individual y olvida la naturaleza estructural de la exclusión social (Aguilar, Llobet y Pérez-Erasmus, 2012; Rodríguez-Cabrero, 2013).

No existen por otra parte certezas sobre los logros de las estrategias inclusivas basadas en el empleo. Las escasas evaluaciones disponibles muestran que la participación en actividades vinculadas a la percepción de rentas mínimas no ha sido exitosa en el acceso al mercado de trabajo, pero sí ha contribuido a la mejora de capacidades y formación, al acceso a mercados de trabajo protegidos y a evitar su aislamiento (Ayala y Martínez, 2006). También demuestran que los programas de activación suelen dar mejores frutos en el caso de aquellas personas con cualificaciones y experiencia laboral (Riba, Ballart y Blasco, 2011). La mayor parte de las evaluaciones internacionales muestra también bajos niveles de eficacia entre los colectivos más excluidos: se favorece la vuelta al empleo de personas con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social al tiempo que apenas tiene efecto en la inserción laboral de quienes llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social o viven situaciones más intensas de exclusión social (acumulando problemas como cargas familiares no compartidas, conflictividad personal, salud, discapacidad o salud mental).

Por lo tanto, no todas las personas en situación de exclusión precisan seguir itinerarios marcados por etapas definidas cuyo fin sea el acceso al

mundo laboral. La heterogeneidad de las situaciones personales nos lleva a la necesidad de establecer desde la intervención social itinerarios personalizados que se ajusten a las distintas situaciones y momentos personales: personas en desempleo con capacidad, cualificación y motivación para el empleo, otras que no se encuentran en disposición de incorporarse al empleo, a las que se añaden personas en situaciones de desestructuración personal y social (personas sin hogar, toxicomanías o salud mental hacen difícil la empleabilidad o aquellas de personas no-empleables (severas discapacidades físicas, psíquicas o sociales) (Pérez-Erasmus, 2009).

Esta apuesta por la inclusión activa con una mirada amplia pasa por el uso de una panoplia de dispositivos y recursos. Algunos de ellos orientados a potenciar el acceso al empleo de los colectivos en situación de exclusión mediante programas eficaces para mejorar las oportunidades de empleo que van desde la formación y cualificación a quienes se encuentran en disponibilidad para incorporarse al mercado laboral normalizado hasta el desarrollo de habilidades sociales para los más excluidos pasando por la formación ocupacional y la adquisición de hábitos para el empleo (empresas de inserción, empleo protegido, talleres ocupacionales o centros de empleo). Otros recursos pueden dirigirse a favorecer la disponibilidad para el trabajo de hogares con cargas familiares no compartidas (recursos de cuidado de menores y mayores), a intervenir de forma integral mediante la coordinación de acciones en ámbitos de salud, vivienda o acompañamiento social, a favorecer actividades ocupacionales o sociales en personas con problemas de salud mental, problemas físicos o avanzada edad o a favorecer otros objetivos personales y sociales (Laparra y Pérez-Erasmus, 2009).

En todas estas situaciones, la estrategia se debe apoyar en un acompañamiento social que permita resolver problemas (vivienda, endeudamiento, conciliación, regularización...), superar barreras y mejorar las condiciones de vida de las personas. La diversidad de situaciones requiere diferentes apoyos que tengan en cuenta sus dificultades que no tienen que seguir un orden concreto en un solo itinerario y que respeten la capacidad de decisión de las personas.

Esta concepción amplia de la inclusión tiene como objetivo hacer efectivos los derechos sociales, la participación social de los colectivos excluidos, evitando la reducción a la inserción laboral, y la diversificación para dar respuesta a los diferentes sectores afectados por procesos de exclusión. Esto implicaría una evaluación que valorase los logros más allá del acceso al empleo, con cuestiones como el freno del deterioro de las condiciones de vida de muchas personas y familias, efectos psicológicos y sociales, ruptura de aislamiento social, mejoras de autoestima, de salud o de participación social (trabajo voluntario, deporte, actividades culturales) en el largo plazo (Nicaise, 2004).

### 4.3. Coordinación de los actores de la inclusión activa. Servicios sociales y Servicios de empleo

En muchos países europeos, el enfoque multidimensional de la inclusión activa es un importante reto organizativo ya que requiere de la coordinación de los distintos niveles, agencias o departamentos, en especial los servicios sociales y los de empleo, que cuentan con recursos y competencias en la materia (Heidenreich y Aurich, 2013; Heidenreich *et al*, 2014).

En España, los recursos están distribuidos entre los niveles central, autonómico y local, a la vez que entre distintas agencias, con escasa conexión, y con solapamientos y conflictos competenciales. Así, las prestaciones de desempleo son gestionadas desde el Servicio Público de Empleo Estatal, mientras que los servicios de empleo autonómicos son los responsables del desarrollo e implementación de las políticas activas de empleo de las políticas. Por su parte, los esquemas de rentas mínimas son responsabilidad, en su mayor parte, de los servicios sociales autonómicos (con participación también de los de empleo), pero son gestionados a nivel local.

En el día a día, esto significa que los recursos que requieren los profesionales de las rentas mínimas están en manos de otros departamentos o administraciones. A menudo, los servicios de empleo y de servicios sociales trabajan con criterios diferentes sobre una determinada población, por ejemplo los parados de larga duración que han agotado su acceso a presta-

ciones. A menudo se interviene ante un problema con distintos criterios profesionales (educación, sanidad, salud mental, empleo, vivienda o atención primaria) de manera fragmentada, sin una asunción de la responsabilidad global sobre la intervención. Por su parte, determinados servicios no están adaptados a las necesidades de los colectivos que acceden a las rentas mínimas, como es el caso de los servicios de empleo. En otros casos se crean servicios similares en distintos departamentos: los servicios sociales han desarrollado programas propios de inclusión laboral dada la falta de adaptación de los servicios de empleo a las necesidades de los colectivos en situación de exclusión (Ver tabla 17 en el Anexo), aumentando la fragmentación y los problemas de coordinación de las estrategias de inclusión activa.

Si bien es cierto que la efectividad de la coordinación entre los niveles centrales y regionales del Servicio Público de Empleo ha mejorado (en parte, porque comparten espacios físicos y desarrollan un sistema de información común), la coordinación entre los servicios sociales y de empleo es débil debido a su dispersión entre distintos departamentos, las lógicas profesionales distintas, limitada interconexión y escaso intercambio de información. Esta distancia se alimenta además de las distintas lógicas institucionales de un servicio de empleo orientado al desempleo y unos servicios sociales orientados a la exclusión.

Los Planes de Inclusión impulsados por las Comunidades Autónomas buscaron coordinar los recursos y estrategias de inclusión. Lamentablemente la mayor parte de ellos no ha tenido continuidad y la información sobre sus logros y problemas es escasa (Pérez-Eransas, Arriba y Parrilla, 2009). Más recientemente en algunas comunidades se han implementado algunas prácticas de coordinación (protocolos de coordinación, equipos multidisciplinares y la preparación de planes conjuntos para la intervención con colectivos vulnerables)<sup>42</sup> (Rodríguez-Cabrero *et al*, 2015).

42. Entre estas experiencias cabe mencionar el traslado de la gestión de la garantía de mínimos a los Servicios de Empleo junto con el establecimiento de un protocolo conjunto con los Servicios Sociales en el País Vasco, la cooperación entre Servicios de Empleo y Sociales en Castilla y León, el protocolo de transferencia en la Comunidad de Madrid (Red de Inclusión Social, 2014).

Dado que la activación tiene lugar en lo local, cabe pensar que es el nivel en que afrontar los retos organizativos (Heidenreich y Aurich, 2013). Ello requiere la existencia de un nivel local de ámbito suficiente y con una fuerza institucional consolidada, requisito que no siempre se da en el nivel municipal en España. En este sentido, definir qué nivel “local” debe asumir la responsabilidad de las políticas de activación y acompañamiento social sigue siendo una cuestión abierta. La supresión de la competencia municipal obligatoria en materia de prestación de servicios sociales no significa que las Comunidades Autónomas, competentes exclusivas, ahora sí, en materia de servicios sociales, no puedan decidir delegar tales funciones en entidades locales allí donde tenga sentido.

Una de las vías para la coordinación es dotar al nivel local de la capacidad de liderar y conectar las distintas intervenciones y recursos en función de las necesidades, desarrollando una línea de trabajo especializado de incorporación social con población excluida en el nivel primario de los servicios sociales rompiendo con la subsidiariedad o residualidad de los servicios sociales respecto del resto de áreas de política social. Los servicios sociales a nivel local tienen capacidad para aplicar metodologías de trabajo acordes a las necesidades de las distintas formas de exclusión: la gestión de caso permite unificar las responsabilidades de cada caso en un mismo profesional o equipo, que medie y coordine además el acceso a los demás recursos, incluidas las redes comunitarias. Se trata de crear una relación de referencia entre la persona o familia y el profesional o equipo, lo que implica continuidad temporal y capacidad de decisión al profesional encargado (Pérez-Eransus y Arriba, 2011).

La mejora de la coordinación entre servicios sociales y otros actores de la inclusión activa, especialmente los servicios de empleo, pasa también por su adaptación a las necesidades de los colectivos en situación de exclusión, de reservar espacios en recursos normalizados pero también de diseñar recursos específicos. Se trata en definitiva de buscar vías de inclusión activa normalizadas que eviten asistencialización y focalización (Rodríguez-Cabrero, 2013; Rodríguez-Cabrero et al, 2015).

#### **4.4. Definir claramente las tareas. Los servicios sociales en la inclusión activa**

Ubicar la coordinación de las estrategias de inclusión activa en los servicios sociales requiere de una definición clara de sus tareas y responsabilidades, así como de las del resto de actores en las estrategias de inclusión. Los servicios sociales son ya de hecho el espacio institucional de gestión de la pobreza y la exclusión social debido a su construcción a partir de antiguas instituciones de beneficencia y de las competencias en asistencia social, junto a nuevos desarrollos de programas orientados a la pobreza (como es el caso de las rentas mínimas). Sin embargo, este encargo entra no pocas veces en contradicción con su ambición universalista, modernizadora y superadora de la beneficencia y la residualidad (Aguilar, Llobet y Pérez-Eransus, 2012; Aguilar, 2014).

La tarea propia y central de los servicios sociales debería ser el apoyo y acompañamiento en el proceso de incorporación social, teniendo en cuenta las capacidades de las personas y permitiendo la participación de las personas en la definición de los procesos, construyendo vínculos de proximidad, de cercanía y confianza, más allá del control burocrático. La propuesta de situar en los servicios sociales de atención primaria el liderazgo y la coordinación implica el desarrollo de una serie de tareas propias: detección y recogida de demandas de las personas en dificultad, llevar a cabo diagnósticos exhaustivos de las limitaciones y oportunidades para su desarrollo personal, acompañar en los procesos facilitando el acceso recursos propios o de otros sectores (empleo, sanidad, o vivienda), diseño negociado de los itinerarios de desarrollo personal e integración en la comunidad, coordinación de los distintos profesionales y el empleo de recursos de las redes comunitarias (empleo, asociaciones, grupos de apoyo o voluntariado) (Pérez-Eransus y Arriba, 2011).

En este marco, la provisión de ingresos económicos, la formación para el empleo y la inserción laboral no son tareas propias de los servicios sociales (Aguilar, Llobet y Pérez-Eransus, 2012). Como ya hemos indicado, la realización de estas tareas desde los servicios sociales puede aportar algunas ventajas pero corre el riesgo de poten-



ciar un uso discrecional de las rentas mínimas o del acompañamiento como herramientas de control de conductas fraudulentas o del desarrollo de dependencias (Cortina, 2012).

Para que los servicios sociales de atención primaria puedan llevar a cabo su tarea, se hace indispensable, como ya indicábamos, diferenciar y separar la gestión de la garantía de ingresos gestionados desde otra unidad, que puede o no estar en la estructura de los servicios sociales, de las labores de apoyo y acompañamiento social, además de una clara definición de las responsabilidades y aclarar la articulación de los servicios sociales y de sus actores (Aguilar, Llobet y Pérez-Eransus, 2012).

#### **4.5. Rescatar el enfoque comunitario en las estrategias de inclusión activa**

La estrategia de inclusión activa es un enfoque individualizado de la exclusión que invisibiliza su origen estructural y plantea su solución a través de la responsabilización individual (Rodríguez-Cabrero, 2013). Así, los programas de inclusión activa se basan en una metodología de compromisos e itinerarios personalizados adaptados a las necesidades de las personas, olvidando el papel de las redes de apoyo y la solidaridad. El énfasis de la responsabilidad individual tiene su reverso en el retroceso de la responsabilidad colectiva.

La exclusión social tiene una dimensión territorial, su incidencia varía territorialmente: se manifiesta mayoritariamente en los espacios urbanos, con especial incidencia en los barrios históricos de las ciudades o en las poblaciones intermedias de los cinturones urbanos. Las situaciones de exclusión se concentran e intensifican espacialmente a través de procesos de segregación y concentración, lo que convierte en clave las políticas urbanas y las de desarrollo comunitario (Laparra y Pérez-Eransus, 2009). Las estrategias de intervención social eficaces frente a la exclusión han de tener en cuenta los territorios (los 'barrios') y sus redes sociales, de dinamizar la economía local, de impulsar el empleo y de potenciar los débiles tejidos económicos dotando de recursos y espacios, rompiendo las distancias y los aislamientos de

determinadas zonas urbanas (Pérez-Eransus y Arriba, 2011; González, 2009).

Los servicios sociales de atención primaria no solo son el nivel adecuado para la coordinación de los distintos actores de la inclusión sino también para el desarrollo de estrategias de intervención comunitaria que desde la adaptación a las especificidades territoriales empleen sus recursos colectivos. El desarrollo de trabajo comunitario por parte de los servicios sociales de atención primaria debería permitir fortalecer la red social, coordinar a quienes trabajan en el área, integrar a las entidades sociales, desarrollar el apoyo mutuo, incorporar a los sectores más débiles, desarrollar la interlocución y negociación de los agentes (escuelas, empresas), favorecer la participación de los colectivos afectados, mediar en conflictos, favorecer la sensibilidad social, reducir las actitudes discriminatorias y sobre todo coordinar las entidades que trabajan en el sector (Aguilar, Llobet y Pérez-Eransus, 2012).

Como plantean M. Aguilar, M. Llobet y B. Pérez-Eransus (2012), el trabajo comunitario es una tarea permanentemente pendiente para los servicios sociales. Cuando se ha llevado a cabo la intervención comunitaria se ha desarrollado como una línea diferenciada en los servicios sociales de atención primaria, un programa específico de fomento del asociacionismo, de actividades de sensibilización y prevención. Se trata pues de una línea desconectada de la intervención cotidiana con los hogares o de las tareas de otros programas.

La integración del trabajo comunitario en el marco de la inclusión activa debería convertirlo en una herramienta transversal de intervención para todos los programas del nivel primario, complementaria del resto de intervenciones del nivel individual o familiar que implicase a las entidades ciudadanas como tejido integrador, desarrollase sus capacidades de interlocución y participación como agentes de los servicios sociales. La intervención comunitaria puede ser una herramienta para el desarrollo del apoyo mutuo entre personas con problemas comunes, que favorezca su participación e incorpore a los sectores socialmente más débi-

les en las entidades ciudadanas, en sus actividades. Es también una vía para la participación de los actores implicados en los procesos de inclusión activa, incluyendo a las personas que afrontan procesos de exclusión-inclusión. Y por último, constituye además una herramienta básica de sensibilización y transmisión de valores y actitudes.

#### **4.6. Apoyar el papel del Tercer sector en las estrategias de inclusión activa**

El sector público, organizado en torno a demanda explícita y a la gestión profesional de la misma, tiene dificultades para ofrecer respuestas ágiles y específicamente orientadas a los más excluidos. Estas dificultades se agravan por el incremento de la demanda de servicios, la falta de recursos humanos y materiales o la rigidez administrativa. Los requisitos y el funcionamiento de los dispositivos, la desigualdad territorial, la insuficiencia de la oferta, las barreras burocráticas, la dificultad de acceso para algunos colectivos actúan excluyendo parte de la demanda de apoyos sociales y limitando la labor de los servicios públicos.

En la práctica, la limitada capacidad operativa y la escasez de recursos se ha solventado a través de las entidades del Tercer Sector, en concreto del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), capaces de adaptarse y especializarse a bajo coste, a la vez que coordinar los distintos ámbitos de la Administración Pública (Rodríguez-Cabrero, 2013). Por ello las entidades del sector no lucrativo ocupan un lugar fundamental en la intervención con personas en situación de exclusión en nuestro país, en especial con colectivos que suponen las manifestaciones más extremas de vulnerabilidad (personas sin hogar, en prostitución, con problemas de dependencia del alcohol o de drogas).

Las potencialidades del sector les permiten desarrollar recursos de incorporación social adaptados

a la diversidad de los casos atendidos. Su acción se desarrolla en entornos de carácter flexible, de forma individual o en grupos pequeños (en talleres, aulas o centros), de forma continuada, con finalidades distintas a la de dar respuesta a una demanda puntual (prestaciones, formación, búsqueda de empleo, ocupación). La simplicidad de su organización, la falta de dependencias, su cultura y cercanía con los problemas les han permitido llevar a cabo en muchas ocasiones trabajos de incorporación que pueden ser tomados como modelos positivos de intervención.

Buena parte de la orientación a la activación de las políticas de inclusión se han llevado a cabo gracias al partenariado con las organizaciones del Tercer Sector, pero también del sector privado lucrativo. En el caso de las rentas mínimas autonómicas, los apoyos a la inclusión de los colectivos más excluidos se han llevado a través de la cooperación y la financiación de estas entidades no gubernamentales (véase el Cuadro 2 del Anexo). Una buena parte de este partenariado se ha apoyado a través del Fondo Social Europeo (como el mencionado Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación).

En los últimos años, el volumen de trabajo y las limitaciones profesionales limitan la acción de las entidades sociales. La crisis ha supuesto una mayor presión sobre estas entidades, en especial las de menor tamaño, tanto por el incremento de la demanda como por la limitación de los recursos disponibles. El carácter no estable de la financiación (subvenciones anuales, por ejemplo) ha supuesto el debilitamiento e incluso la desaparición de buena parte del sector. Por ello es preciso avanzar en la búsqueda de espacios de coordinación estable, marcos de colaboración flexibles, amplios, y de duración más larga que reconozcan la labor de las entidades sociales tanto en las fórmulas para la cooperación en el marco de la inclusión activa como en las fórmulas de la cooperación estables (Pérez-Eransas y Arriba, 2011).

### III. BIBLIOGRAFÍA

- Adiego, M. et al. (2012). *EUROMOD Country Report Spain (ES) 2005-2008*. Serie: Documentos nº 8/2012. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 107 pp.
- Aguilar, M. (2014). *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*. Documento de trabajo 5.12 VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA.
- Aguilar, M.; Llobet, M. y Pérez-Erasmus, B. (2012). *Los servicios sociales frente a la exclusión*. Zerbitzuan, 51, 9-26.
- Arriba, A y Pérez-Erasmus, B. (2007). *La última red de protección social en España*. Política y Sociedad, nº 2, vol. 44. 115-133.
- Arriba, A. y Ayala, L. (2013). *El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio*. Presupuesto y Gasto Público, 71, 2/2013. 259-276.
- Arriba, A. (2014). *Contenidos e instrumentos de la inclusión social y la inclusión activa*. Lan Harremak, 29, 155-174.
- Arriba, A. (2014). *El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis*. Documento de trabajo 5.7 del VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Ayala, L. y Cantó, O. (2009). "Políticas económicas y pobreza infantil" en *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España* (Memoria de la Jornada celebrada en el Caixaforum Madrid el 13 de marzo de 2009). Madrid: Unicef-Comité Español.
- Ayala, A. (2012). *Las políticas sociales en perspectiva socio-antropológica: estudio de la gestión y aplicación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid en el colectivo gitano*. Tesis doctoral, UCM, marzo 2012.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2010). *Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success*. ECINE-WP 2010-186.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2012). *Health-related effects of welfare to-policies*. Papeles de Trabajo IEF, 5/2012.
- Ayala, L. (2012). "El impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza en la Unión Europea" en Laparra, M y Pérez-Erasmus, B. (Coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona: Obra social La Caixa.
- Ayala, L. (Coord.) (2014). "Distribución de la renta, condiciones de vida y políticas redistributivas" en Lorenzo, F. (coord.): *VII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayala, L. (2015) *El gasto en programas de lucha contra la pobreza*. Documento de trabajo.
- Avram, S. (2014). *The distributional effects of personal income tax expenditure*. Serie: Euromod Working Paper, nº EM14/14. Colchester, Institute for Social & Economic Research, 42 pp.
- Banco Mundial (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bargain, O., Immervoll, H. y Viitamäki, H. (2012). *No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data*. Journal of Economic Inequality 10(3), 375-395.
- Bonoli, G. (2010). *The political economy of active labour market system*. REC-WP 01/2010 Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. RECWOWE.
- Bradshaw, J. (2014). *Pobreza y bienestar infantiles*. Panorama Social, nº 20, pp. 23-35.
- Cantillon, B.; N. Van Mechelen, O. Pintelon y Van den Heede, A. (2012): "The Poverty Reduction Capacity of Social Protection" en Cantillon, B. y F. Vandenbroucke (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

- Cantó, O. Et al. (2012). *Going regional. The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain*. Serie: Euromod Working Paper, nº EM 2/2012, Cambridge, University of Cambridge, 35 pp.
- Cantó, O. (2014). *El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil*. Panorama Social, nº 20, pp. 89-103.
- Cantó, O. y Ayala, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Barcelona: Unicef Comité Español, 118 pp.
- Comité Económico y Social Europeo (2013). *Renta mínima europea e indicadores de pobreza*. SOC/482, Bruselas.
- Comité Técnico de la Fundación FOESSA (2015). *Análisis y perspectivas 2015. Empleo precario y protección social*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Cortinas, J. (2012). *La identidad profesional de los trabajadores sociales como elemento clave en el acceso a los programas de rentas mínimas: el caso de Catalunya*. Zerbitzuan, 51. 95-106.
- Corak, M. (2013). *Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility*. Serie: IZA Disssion Paper, Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2013, 31 p.
- Dabla-Norris, E. et al. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Strategy, Policy, and Review Department. International Monetary Fund.
- Dean, Hartley (2003). *Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs*. Journal of Social Policy, vol. 32, nº 3, 2003, pp. 441-459.
- Eurostat (2012). *ESSPROS Manual and user guidelines. The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fainé Casas I. et al. (2014). *Pobreza infantil. Panorama Social*, nº 20, 167 pp.
- Fernández, G. (2013). *El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de inserción durante la crisis*. Documentación Social 166, 169-192.
- Fernández, G. y Renes, V. (2014). *Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?* Capítulo1. VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores
- Fernández Salgado, M.; Figari, F.; Sutherland, H. y Tumino, A. (2014). *Welfare Compensation for Unemployment in the Great Recession*. Review of Income and Wealth 60, 177-20.
- Ferrarini, T. Et al. (2012). *The fiscalization of child benefits in OECD countries*. Serie: Gini Discussion Paper, nº 49, Amsterdam: Growing Inequalities' Impacts, 40 pp.
- Ferreira, F. G.; Prennushi, G. y Ravallion, M. (1999). *Protecting the poor from macroeconomic shocks*. World Bank Policy Research Working Paper nº 2160.
- Figari, F.; Matsaganis, M. y Sutherland, H. (2011). *Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and adequacy of minimum income schemes in 14 EU countries*. GINI Discussion Papers 2, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2009). *Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report*. Social Inclusion Policy and Practice. CEPS/INSTEAD, European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2013). *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion. A study of national policies*. Synthesis Report. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Fundación FOESSA (2013). *Encuesta de necesidades sociales 2013*.
- Fundación FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores 2014.
- Fundación FOESSA (2015). *Análisis y perspectivas: empleo precario y protección social*. Madrid: Cáritas Española Editores 2015.

- Gobierno Vasco (2009). 1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria.
- González, E. (2009). "La inclusión social en el ámbito local" en Fresno, J.M. (coord.). *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Cuadernos Europeos nº 6. Fundación Luis Vives. 19-46.
- Gregg, P. *Et al.* (2012). *Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit*. Londres: Resolution Foundation, 62 pp.
- Heidenreich, M. y Aurich, P. (2013). *European Worlds of Employment and Social Services: The Local Dimension of Activation Policies*. University of Oldeburg. Disponible en: [http://www.dps.aau.dk/fileadmin/user\\_upload/mb/CCWS/Barcelona\\_conference/Heidenrich/Heidenreich\\_Aurich\\_2013\\_European\\_Worlds\\_of\\_Activation.pdf](http://www.dps.aau.dk/fileadmin/user_upload/mb/CCWS/Barcelona_conference/Heidenrich/Heidenreich_Aurich_2013_European_Worlds_of_Activation.pdf)
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M. y Panican, A. (2014). *Active inclusion as an organisational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries*, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30:2, 180-198.
- Hermida, P. y Noguera, J. A. (2013). *Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social*. Documentación Social, nº 169, pp. 105-125.
- Joyce, R. (2014). *Pobreza infantil en el Reino Unido: tendencias recientes y perspectivas futuras*. Panorama Social, nº 20, pp. 71-88.
- Laparra, M. y Pérez-Eransus, B. (2009). "Abordar la realidad de la exclusión en España a nivel local" en Fresno, J.M. (coord.) *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Cuadernos Europeos nº 6. Fundación Luis Vives. 77-116.
- Laparra, M. (2013). *La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano*. Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales. Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión, 10, noviembre-diciembre 2013. 13-39.
- Laparra, M. (Coord.) (2014). "La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años". En Lorenzo, F. (coord.): *VII Informe sobre desarrollo y exclusión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M. (Coord.) (2015). *La desigualdad y la exclusión que se nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona: Bellaterra.
- Laparra, M., Zugasti, N. y Martínez Virto, L. (2015). *El reto de la pobreza y la exclusión social severas y la necesidad de garantizar unos ingresos suficientes en España*. Gaceta Sindical: Reflexión y Debate, nº 24.
- Laparra, M.; Pérez Eransus, B.; Sarasa, S.; Renes, V.; Pérez-Yruela; M.; M. Trujillo; M.; Subirats y J.; Obradors, A. (2007a). *Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social*. Revista del Tercer Sector, n. 5 enero-abril 2007.
- Laparra, M.; Pérez-Eransus, B (Coord.) (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, M.; Pérez-Eransus, B. (Coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Barcelona: Obra social "La Caixa". Recuperado de: [http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios\\_sociales/vol35\\_es.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol35_es.pdf)
- Lasheras, R.; Martínez Virto, L. (2013). *Crisis concatenadas*. Revista Inguruak nº 53-54, pp. 682-693. Bilbao: Asociación Vasca de Sociología y Ciencias Políticas.
- Lorenzo, F. (coord.) (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Malgesini, G. (2014). *European Minimum Income Network country report: Spain*. European Minimum Income Network (EMIN).
- Marchal, S. y Van Mechelen, N. (2013). *Activation strategies within European minimum income schemes*. AIAS, GINI Discussion Paper 87.

- Marchal, S., y Van Mechelen, N. (2014). *A new kid in town? Active inclusion in European minimum income schemes*. ImPRovE Discussion Paper No. 14/07. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy. University of Antwerp.
- Marchal, S.; Marx, I., y Van Mechelen, N. (2014). *The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in times of crisis*. *Journal of Social Policy* 43, 247-267.
- Mari-Klose, P. (2012). *Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996)*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 140, pp. 69-88.
- Mari-Klose, P. (2015). *Un estado que favorece la desigualdad*. *Contexto y Acción*, nº 5.
- Martínez, L.; Azcona, P. y Pérez, B. (2014). *La erosión del efecto amortiguador de las políticas sociales en España*. Documento de trabajo 3.8 del VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Marx, I.; Nolan, B. y Olivera, J. (2015). "The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries" en Atkinson y Bourguignon (2015). *Handbook of Income Distribution. Volume 2*. Amsterdam: North-Holland.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, MEYSS (2012). *Anuario de Estadísticas Laborales. Año 2012*. Madrid.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, MSSSI (2014). *Informe Rentas Mínimas de Inserción 2013*. Madrid.
- Nelson, K. (2013). *Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990-2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?* *European Sociological Review* 29, 386-401.
- Nicaise, I. y Meinena, T. (2004). *Experiments in social activation in Netherlands. Synthesis Report*. Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies.
- OCDE (2009). *Doing better for children*. París, OCDE, 191 pp.
- Paugam, S. (1994). *La Disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*. París: Presses universitaires de France.
- Pérez-Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: FOESSA.
- Pérez-Eransus, B. (2009). *La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión*. En Jaraíz, G. (coord.) *Actuar frente a la exclusión*. Madrid: FOESSA.
- Pérez-Eransus, B. y Arriba, A. (2011). *Servicios sociales y políticas de inclusión*. En Rodríguez-Cabrero, G. *Servicios sociales y cohesión social*. Madrid: CES. 237-269.
- Pérez-Eransus; B., Arriba, A. y Parrilla, J. M. (2009). "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social. ¿Reforma o cambio de imagen?" en Moreno, L. (2009) *Reformas de las políticas del bienestar social en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Peugny, C. (2013). *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*. Serie: La République des Idées, París, Éditions du Seuil, La République des Idées, 112 p.
- Rainer, H. et al. (2014). *Child benefit and child allowances in Germany. Their impact on family policy goals*. *Cesifo Dice Report*, nº 1, pp. 37-45.
- Raschke, C. (2012). *The impact of the German child benefit on child well-being*. Serie: IZA Discussion Paper, nº 6980. Bonn, Institute for the Study of Labor, 62 pp.
- Ravallion, M. y Galasso, E. (2003). *Social protection in a crisis*. World Bank Policy Research Working Paper nº 3165.
- Red de Inclusión Social (2014). *Mecanismos para mejorar la inclusión social de las personas en situación o riesgo de exclusión a través del empleo*. Disponible <http://goo.gl/VWvY0F>
- Riba, Cl.; Ballart, X. y Blasco, J. (2011). *Rentas mínimas y procesos de inserción laboral: determinantes individuales y contextuales*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133. 43-58.

- Rodríguez. Cabrero, G. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España. Un informe de políticas nacionales: España*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- Rodríguez. Cabrero, G. (coord.) (2011). *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Rodríguez. Cabrero, G. (coord.) (2012). *Estudio de casos sobre Estrategias de inclusión activa en países de la UE*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Rodríguez Cabrero, G. (2013). *Valoración de la implementación de recomendación sobre Inclusión Activa de 3 de octubre de 2008 de la Comisión Europea. Un informe de políticas nacionales: España*. EU Network of independent Experts on Social Inclusion.
- Rodríguez-Cabrero, G., (dir.) (2013b). *El empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable*. Madrid: Fundación ONCE, Cáritas, Cruz Roja, FSG.
- Rodríguez-Cabrero, G. (coord.) (2011). *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Serie: Informes, Estudios e Investigación, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Rodríguez-Cabrero, G.; Arriba, A., Marbán, V. y Moreno, F.J. (2015). *ESPN Thematic Report in integrated support for long-term unemployed*. European Social Policy Network.
- Sanzo González, L. (2013). "La política de garantía de ingresos en España". *Zerbitzuan* nº 53, pp 9-28.
- Sanzo González, L. (2001). La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. *En Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*, pp 289-332. CSIC.
- Serrano, A. y Arriba, A. (1998). *¿Pobres o excluidos?: el IMI en perspectiva comparada*. Madrid: Visor y Argenteria.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2012). *Activación y Derecho a la Inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Dirección de Inclusión Social. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritzza.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2013). *Pobreza infantil en Euskadi*. *Zerbitzuan*, nº 54, pp. 5-30.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2014). *Las políticas de apoyo a las familias: ¿asignatura pendiente de las políticas sociales vascas?* *Zerbitzuan*, nº 56, pp. 5-16.
- Sterdyniak, H. (2011). *Faut-il remettre en cause la politique familiale française?* *Revue de l'ofce*, nº 116, pp. 234-366.
- Subbarao, K., Bonnerjee, J., Braithwaite, S., Carvalho, K., Graham, C. y Thompson, A. (1997): *Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Vandenbroucke, F.; Cantillon, B.; Van Mechelen, N.; Goedemé, T. y Van Lancker, A. (2012): *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*. CSB Working Paper No. 5/2012. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Wrohlich, K. *Et al.* (2005). *Income taxation and its family components in France and Germany: A comparison of distributional effects*. *Weekly Report*, vol. 1, nº 31, pp. 349-356.
- Zalakain, J. (2014). *Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social Lan Harremanak*, 29, 175-216.
- Zalakain, J. (2014). *Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos mínimos en España en Precariedad y cohesión social*. Análisis y perspectivas, 51-61.
- Zalakain, J. (2014). *Políticas de apoyo a las familias en Europa: nuevos contextos y nuevas orientaciones*. *Zerbitzuan*, nº 56, pp. 17-39.

## IV. ANEXO

### I. Aclaraciones a la cuantificación de la vía de los elementos ligados al empleo

De cara al ejercicio de estimación económica detallada de la vía del sistema de estímulos y bonificación al empleo, se adopta una aproximación simplificada en el diseño del posible programa de bonificación a aplicar. En este diseño resultan más importantes los objetivos de garantía de ingresos a consolidar que los mecanismos específicos y detallados de aplicación. Se trata simplemente de estimar el coste de las posibles medidas. Los supuestos en los que se basa la estimación, aplicada a la Encuesta de Condiciones de Vida 2013 (Renta 2012), son los siguientes:

**a)** Se analizan dos aproximaciones para la introducción de un sistema mixto de garantía de ingresos y de bonificación al empleo en el que las referencias básicas de partida para la estimación de los umbrales de garantía (en ausencia de empleo) son las siguientes:

- La Renta de Garantía para una persona sola se sitúa en el 80 o 100% del IPREM, estimado en base a una aproximación por 14 pagas, aunque distribuidas de forma prorrateada en 12 meses. En ausencia de ingresos por trabajo, la cuantía garantizada para el 80% del IPREM se estima en 497,01 € prorrateados mensuales, cuantía que llega a 621,26 € si se toma como referencia el 100% del IPREM.
- Se introduce una escala de equivalencia corregida que se acerca al modelo dominante en las Rentas Mínimas Autonómicas aunque ligeramente más favorable. Esta escala es la siguiente:

Por razones de simplificación de la aproximación, no se introducen distinciones en la escala de equivalencia en función de la composición del hogar y se establece un tope en la mencionada escala a partir de 5 miembros.

**Tabla 11. Escala de equivalencia aplicada por tamaño de la unidad de convivencia**

Tamaño de la unidad de convivencia	Escala de equivalencia
1 persona	1,00
2 personas	1,35
3 personas	1,60
4 personas	1,85
5 personas o más	2,00

Esto no excluye la necesidad de atender contingencias especiales de protección, ligadas a la infancia, la discapacidad o a la necesidad de cuidados especiales pero no serán objeto de estudio en este punto. La apuesta por una política de protección especial a la infancia se plantea desde la perspectiva de las ayudas familiares por hijos/as, contempladas en otro capítulo del documento.

**b)** Se garantiza una bonificación para cualquier nivel de ingresos por trabajo, proporcional a los ingresos, hasta un tope de ingresos prefijado. Este tope se sitúa en el 250% de la Renta de Garantía establecida en cada caso, de acuerdo con el tamaño de la unidad familiar. La aproximación se basa en un descuento de los ingresos por trabajo a considerar en la política de garantía de ingresos, de acuerdo con las normas que se señalan a continuación.

**c)** En el caso de ingresos de trabajo situados por debajo del umbral de garantía de ingresos para la población sin trabajo, teniendo en cuenta el tamaño de la unidad de convivencia, se establece un descuento del 50% de los ingresos por trabajo. Esto supone garantizar que, en el caso de ingresos por trabajo inferiores a las cuantía de la Renta de Garantía, por tanto de baja cuantía, el acceso al trabajo permita acumular la mitad de esos ingresos a la cuantía base de la Renta de Garantía aplicable.

**d)** En el caso de ingresos situados entre el 100 y el 175% del umbral de garantía de ingresos para la población sin trabajo, de acuerdo con el tamaño de la unidad de convivencia, se introduce un



descuento de los ingresos por trabajo que, partiendo de niveles en torno al 50% en el umbral del 100% de la Renta de Garantía, va reduciéndose de forma progresiva hasta llegar a 0 cuando estos ingresos son iguales al 175% de la Renta de Garantía por tamaño de la unidad familiar.

e) El sistema general de bonificación establecido en los puntos anteriores se plantea en términos de gestión periódica y continuada. En este sentido, la bonificación a las unidades de convivencia cuyos ingresos se sitúan por debajo del 175% de ingresos equivalentes, en función del tamaño familiar, se mantiene de forma continuada mientras se mantenga la situación existente. La bonificación se paga con carácter mensual, añadiéndose a los ingresos salariales de la unidad de convivencia. Este sistema busca prevenir la pobreza ligada a la disponibilidad de ingresos insuficientes, facilitando rentas suficientes para hacer frente a los gastos habituales de mantenimiento, y mejorar los niveles de bienestar de la población trabajadora.

Este sistema de bonificación mensual se acompaña de una modalidad de crédito fiscal reembolsable tipo EITC (con modalidad de imposición negativa) de bonificación anual complementaria por ingresos de trabajo para las unidades familiares en las que estos ingresos sean iguales o superiores al 50% del umbral. La liquidación de la bonificación anual planteada se vincularía, de forma preferente, al sistema fiscal y se gestionaría de acuerdo con los siguientes principios:

- En el caso de ingresos entre el 75 y el 175% de la Renta de Garantía por tamaño de la unidad familiar, esta bonificación complementaria equivale al 10% de los ingresos por trabajo.
- En el caso de ingresos entre el 175 y el 250% de la Renta de Garantía por tamaño de la unidad familiar, la bonificación va decreciendo desde niveles similares a los previstos para el grupo anterior en caso de ingresos por trabajo cercanos al 175% hasta llegar a 0 al situarse los ingresos en el nivel del 250%.
- Por encima del 250%, no tendrían efecto los mecanismos de bonificación al empleo que impliquen una aportación económica suplementaria

vía impuesto negativo. Pero sí se aplicarían los descuentos en la base imponible previstos en el IRPF para determinar las cuantías a pagar.

Partiendo de unas cuantías de bonificación comparativamente menores en este caso que en la modalidad de protección de carácter periódica y mensual, el planteamiento de gestión anual del sistema EITC planteado trataría de garantizar a la población trabajadora beneficiada una bonificación anual, de pago único, que permitiera abordar tipos de gasto específicos, vinculados a necesidades de inversión o a gastos habituales pero de dimensión supramensual.

Las unidades beneficiarias serían tanto unidades que acceden al sistema mensual de bonificación, aunque solo en caso de participación mínima en el sistema productivo, medido a través de los ingresos, como unidades que no participan de este sistema de bonificación pero se sitúan por debajo del nivel de ingresos del 250% equivalente en función del tamaño de la unidad de convivencia. La aplicación de esta medida tipo EITC resulta así fundamental para mejorar el bienestar de la población trabajadora con menores ingresos pero que tiende a tener un mínimo de participación en el sistema productivo.

En su dimensión general, el modelo planteado de descuento de los ingresos por trabajo para la estimación de la aportación vía Renta de Garantía, permite delimitar la cuantía de ingresos a garantizar para cada unidad de convivencia en función de su tamaño y de sus ingresos por trabajo. En el supuesto de disposición en exclusiva de ingresos de trabajo, el modelo tipo de cuantías garantizadas se perfila, para los supuestos contemplados (80 y 100% del IPRM) en los gráficos que se presentan a continuación.

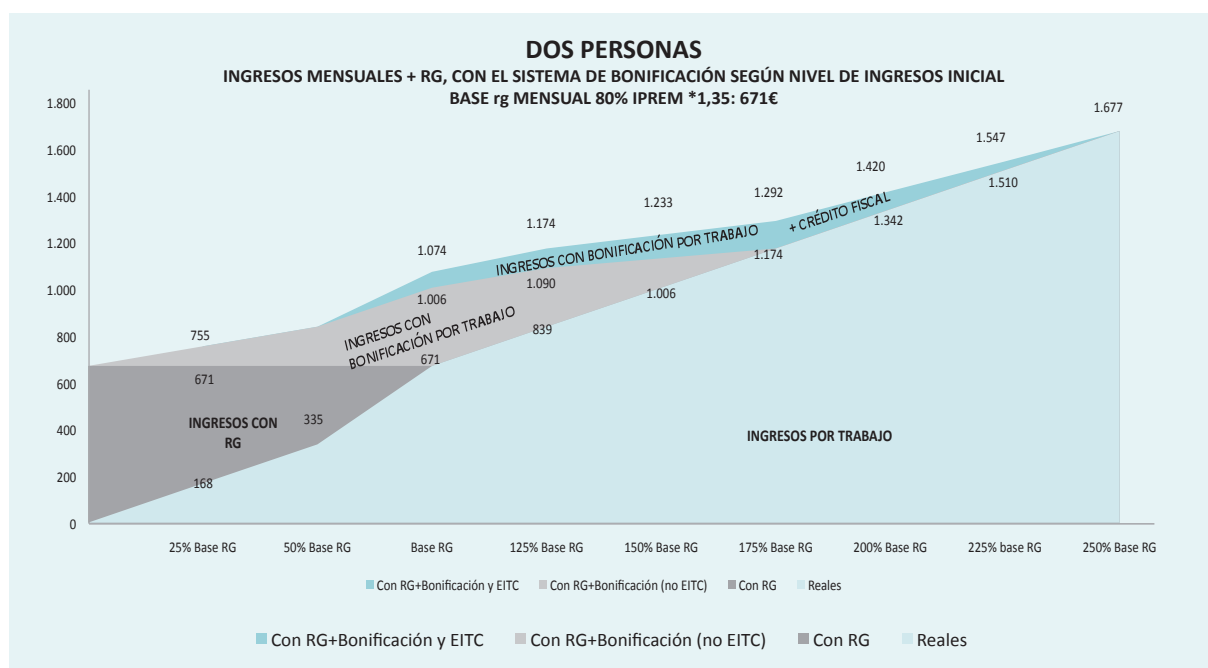
Dos aspectos deben ser tomados aquí en consideración de cara a la interpretación de los gráficos:

- El sistema de bonificación está pensado de forma que siempre se garantice la premisa de que el nivel final de ingresos, con renta de trabajo y bonificación acumulada, resulte siempre superior en caso de incremento de los ingresos salariales de partida.

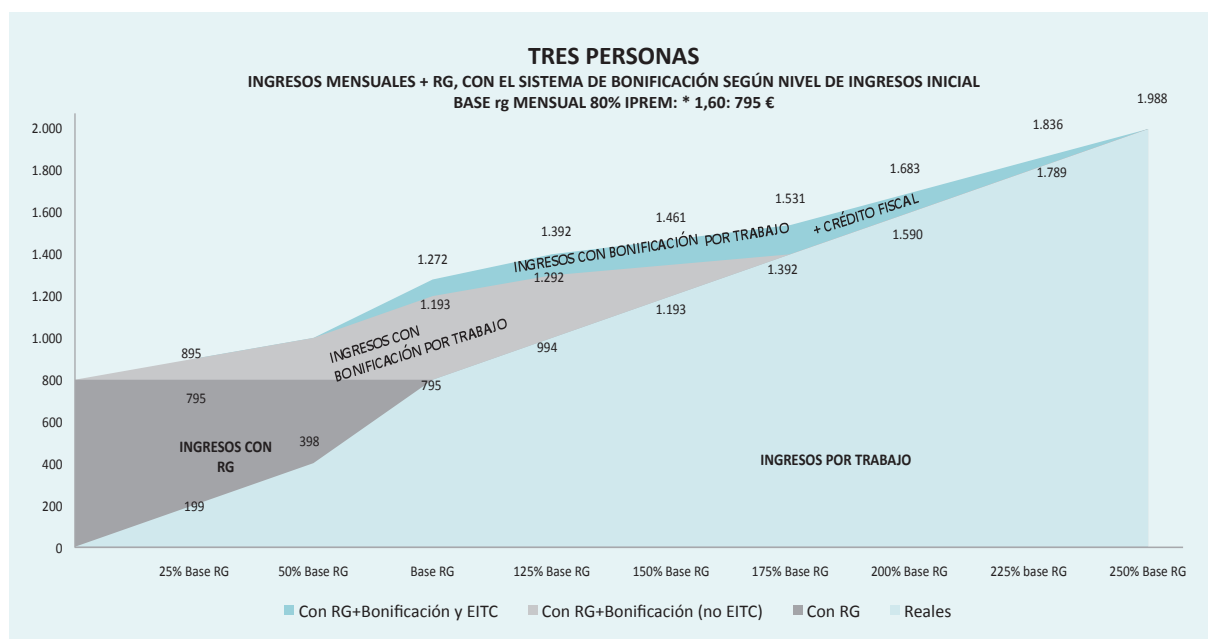
- En los gráficos en los que se detalla el planteamiento es importante tener en cuenta que la presentación de las cuantías de bonificación garantizadas se presenta siempre en términos mensuales. Debe recordarse, no obstante, que la parte asociada a la bonificación EITC se liquidaría con carácter anual, en cuantías multiplicadas por 12 respecto a las que aparecen en los gráficos.

## MODELO DE PROTECCIÓN CON BASE EN EL 80% DEL IPREM

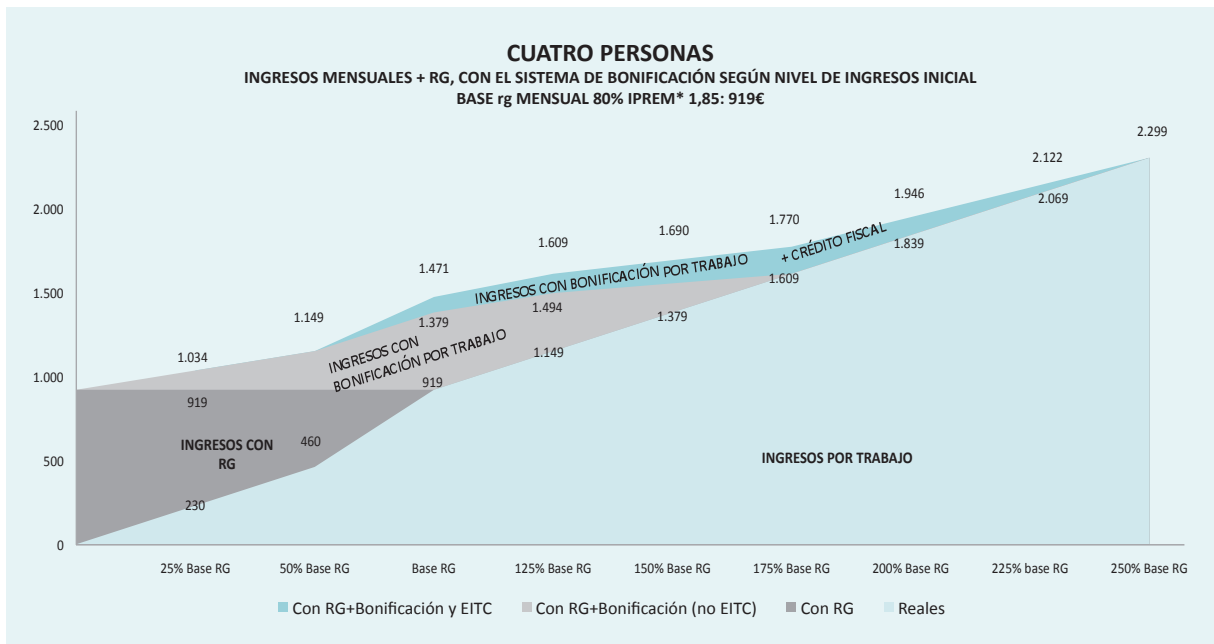
**Gráfico 9. Estimación del ingreso mensual para un hogar de dos personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



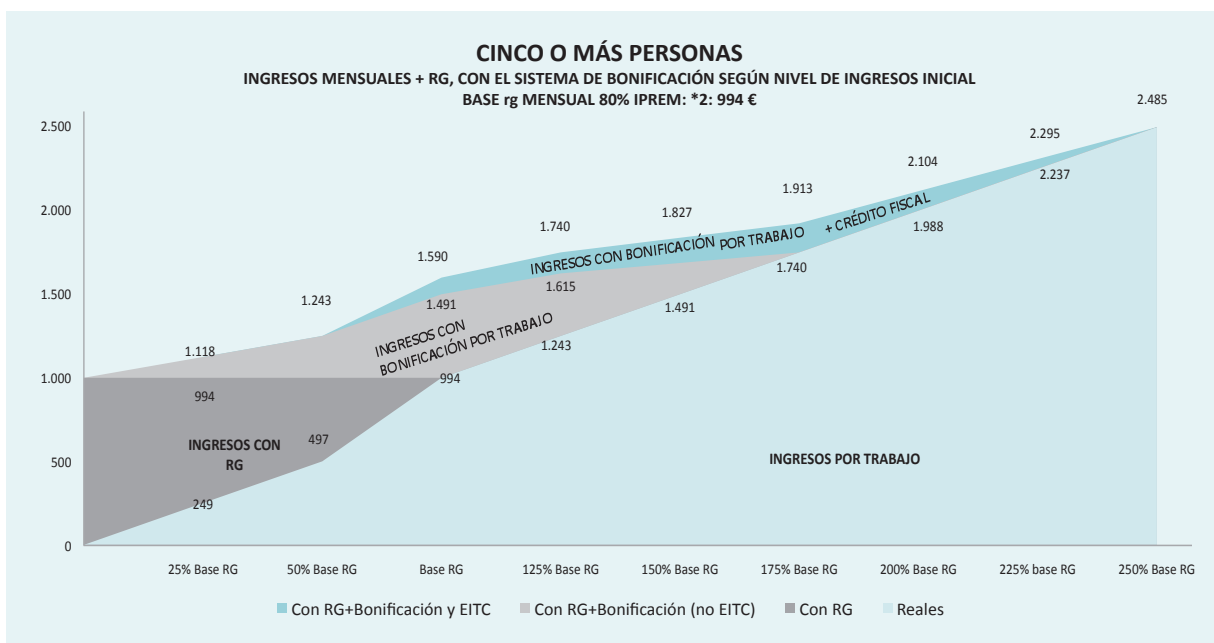
**Gráfico 10. Estimación del ingreso mensual para un hogar de tres personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



**Gráfico 11. Estimación del ingreso mensual para un hogar de cuatro miembros con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**

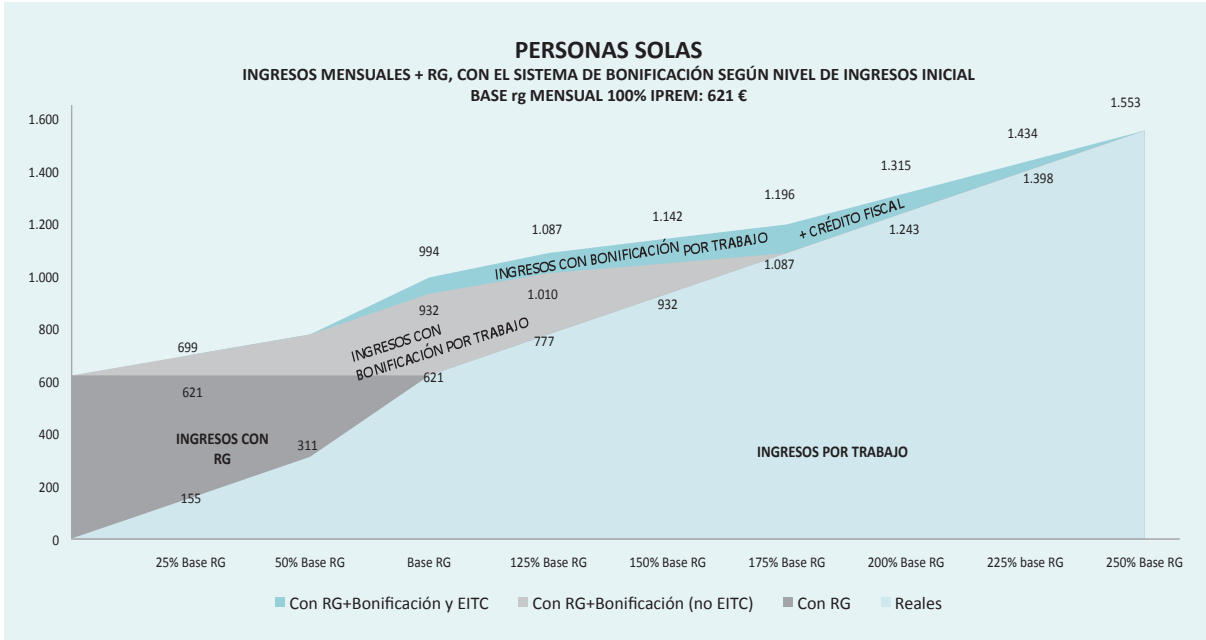


**Gráfico 12. Estimación del ingreso mensual para un hogar de cinco o más personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**

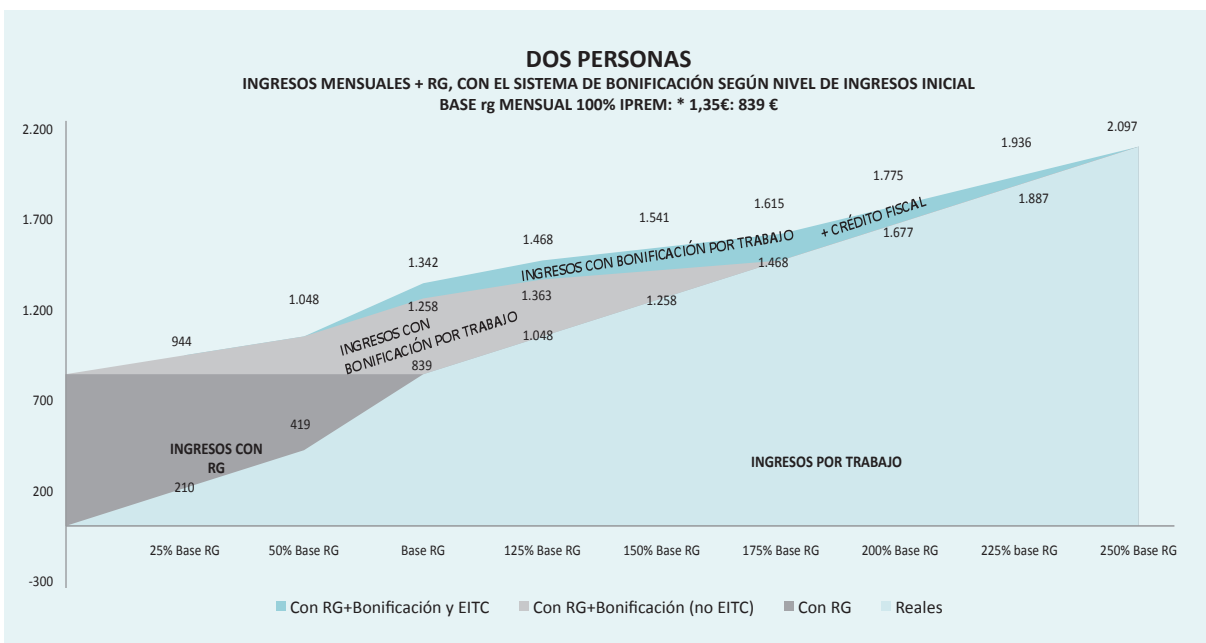


## MODELO DE PROTECCIÓN CON BASE EN EL 100% DEL IPREM

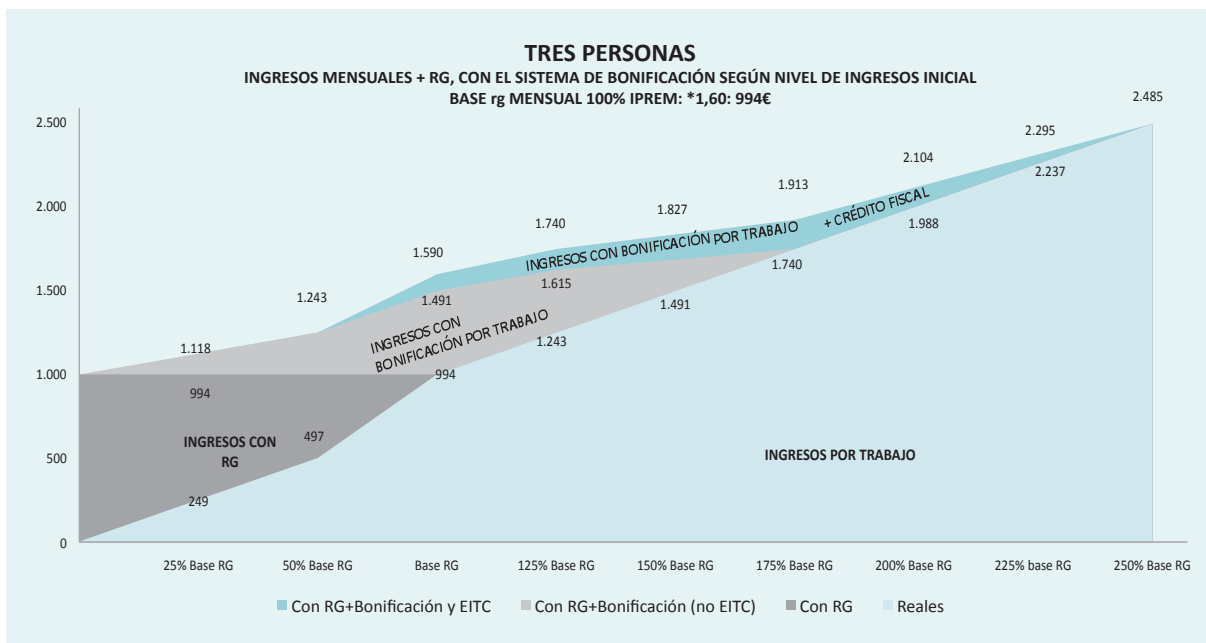
**Gráfico 13. Estimación del ingreso mensual para un hogar unipersonal con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



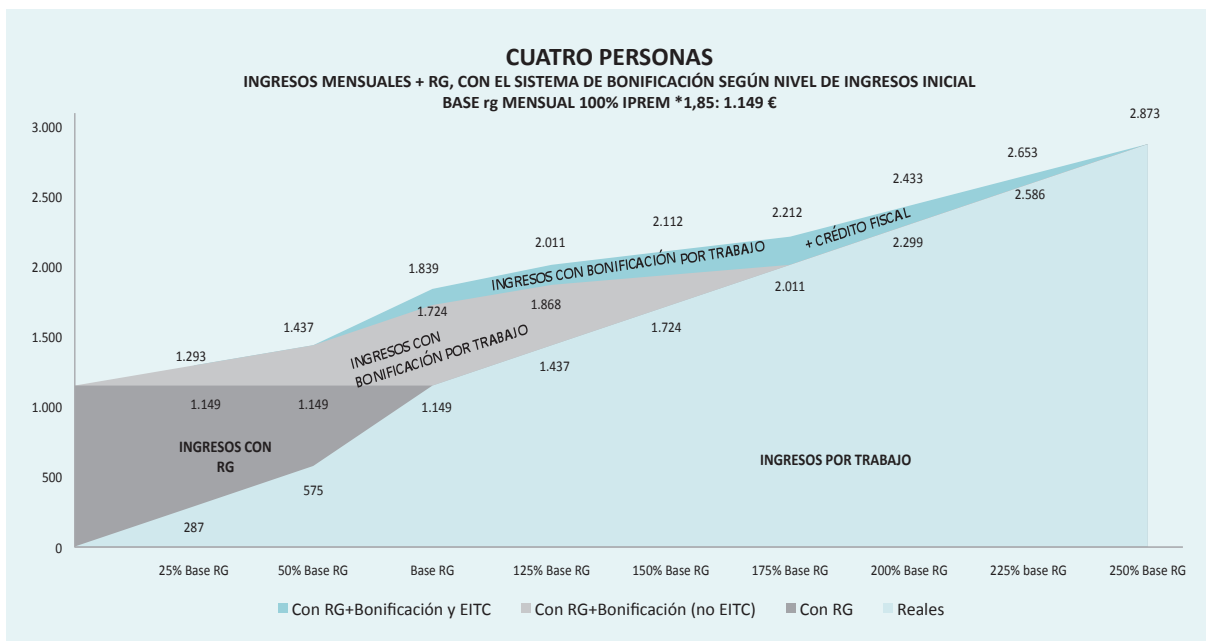
**Gráfico 14. Estimación del ingreso mensual para un hogar de dos personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



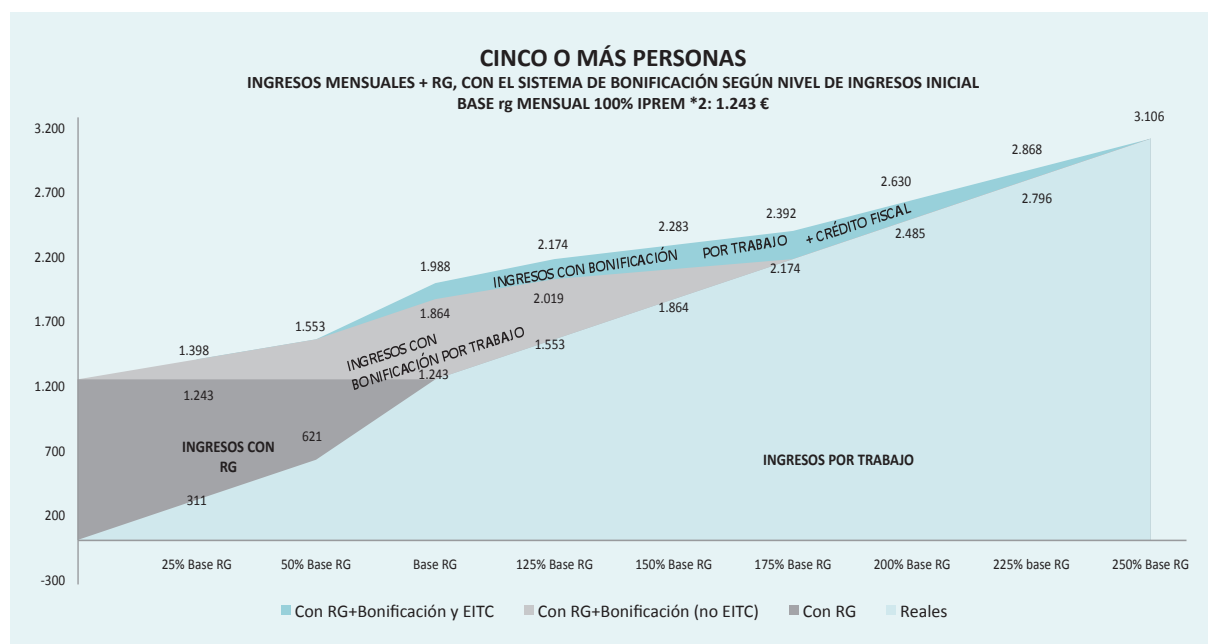
**Gráfico 15. Estimación del ingreso mensual para un hogar de tres personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



**Gráfico 16. Estimación del ingreso mensual para un hogar de cuatro personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



**Gráfico 17. Estimación del ingreso mensual para un hogar de cinco o más personas con el apoyo de una garantía de rentas y con los dos supuestos de bonificación al empleo**



Se presenta a continuación el resultado de la aplicación de los supuestos considerados, delimitando el coste de aplicación del sistema de bonificación planteado y sus potenciales beneficiarios (en número de unidades familiares) por Comunidades Autónomas. Por una parte, se plantea el coste del sistema de garantía de ingresos general, con su sistema de bonificación de gestión mensual periódica asociada. Por otra parte, se presenta el coste del modelo de bonificación EITC complementario, de gestión anual. El coste se entiende en términos de coste suplementario respecto al nivel de ingresos actualmente disponible, no en términos de coste total, sin dichos ingresos. La base es la información de la ECV 2013 (base 2012).

Con respecto al coste económico, es preciso tener en cuenta que este resultará sin duda menor en términos de aplicación efectiva de estos pro-

gramas. En este sentido, los siguientes aspectos influirán a la baja:

- La subestimación de las aportaciones por Rentas Mínimas en la ECV, muy notable en algunos casos.
- La existencia de un colectivo que no accederá a las prestaciones, a largo plazo reducido pero significativo en los momentos iniciales de aplicación de programas de este tipo, en especial en lo relativo a los aspectos vinculados a la bonificación al empleo.
- La probable aplicación de medidas restrictivas de cara al acceso al sistema de prestaciones, por ejemplo en relación con la residencia legal, el período de residencia en España, el tiempo de constitución de la unidad familiar, la aplicación de restricciones relacionadas con el patrimonio, etc.

**Tabla 12. Coste de aplicación del modelo básico de Renta Mínima + Bonificación al empleo**

	Base 80% del IPREM		Base 100% del IPREM	
	Coste (en €)	Beneficiarios	Coste (en €)	Beneficiarios
Renta Mínima	5.913.853.059	1.597.264	9.951.185.983	2.241.631
Bonificación general	2.378.832.779	531.623	5.288.539.353	1.133.080
<b>TOTAL</b>	<b>8.292.685.838</b>	<b>2.128.887</b>	<b>15.239.725.336</b>	<b>3.374.711</b>
Galicia	402.440.082	113.057	774.217.979	164.582
Principado de Asturias	160.763.315	44.545	289.707.163	73.315
Cantabria	112.673.338	28.941	187.660.930	38.495
País Vasco	205.046.251	60.847	345.378.014	75.023
Comunidad Foral de Navarra	28.368.593	9.289	74.430.604	17.468
La Rioja	77.280.165	15.668	125.480.366	23.066
Aragón	166.796.660	47.634	335.893.234	69.732
Comunidad de Madrid	840.360.484	205.480	1.525.993.960	337.664
Castilla y León	364.503.784	98.231	687.683.562	160.247
Castilla-La Mancha	493.482.102	129.774	895.638.534	188.881
Extremadura	240.001.527	65.030	484.582.616	115.892
Cataluña	830.036.327	222.095	1.634.732.566	400.060
Comunidad Valenciana	1.162.526.605	267.474	2.068.641.045	438.416
Illes Balears	264.986.248	61.407	428.094.285	85.201
Andalucía	2.106.147.017	549.591	3.815.668.144	828.580
Región de Murcia	263.143.252	70.635	537.512.454	126.717
Ciudad Autónoma de Ceuta	19.288.005	4.855	39.366.409	6.930
Ciudad Autónoma de Melilla	14.890.272	3.239	25.172.638	4.290
Canarias	539.951.811	131.095	963.870.833	220.151

Fuente: Estimación propia a partir de la ECV 2013.

**Tabla 13. Coste de aplicación del programa complementario tipo EITC**

	Base 80% del IPREM		Base 100% del IPREM	
	Coste (en €)	Beneficiarios	Coste (en €)	Beneficiarios
<b>Bonificación tipo EITC</b>	<b>6.090.058.671</b>	<b>6.175.702</b>	<b>9.285.695.002</b>	<b>7.440.017</b>
Galicia	388.483.105	373.226	588.220.347	455.003
Principado de Asturias	156.795.468	167.678	249.288.957	194.690
Cantabria	87.534.202	86.095	132.476.883	99.532
País Vasco	159.418.061	181.995	272.156.154	246.842
Comunidad Foral de Navarra	56.817.347	58.109	99.134.378	84.497
La Rioja	45.546.668	48.002	75.039.782	60.808
Aragón	158.084.564	162.520	257.331.355	210.180
Comunidad de Madrid	681.027.662	732.851	1.133.419.709	924.632
Castilla y León	344.369.754	348.560	493.961.020	396.232
Castilla-La Mancha	301.827.181	305.313	443.591.961	345.841
Extremadura	188.337.370	189.671	234.765.432	196.378
Cataluña	892.318.809	898.589	1.440.804.874	1.163.711
Comunidad Valenciana	703.037.793	706.291	1.091.227.550	877.913

Illes Balears	160.985.585	170.956	263.121.951	216.490
Andalucía	1.155.411.253	1.161.693	1.630.078.962	1.272.063
Región de Murcia	272.039.517	251.708	385.644.908	291.027
Ciudad Autónoma de Ceuta	10.918.496	8.172	14.358.048	9.980
Ciudad Autónoma de Melilla	6.377.131	6.021	9.391.522	8.283
Canarias	320.728.704	318.253	471.681.207	385.913

Fuente: Estimación propia a partir de la ECV 2013.

## II. Aclaraciones a la vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos

A fin de concretar las implicaciones que supone el gasto en un programa de ayudas o prestaciones complementarias a la prestación general de garantía de rentas o ingresos mínimos, se presentan a título de ejemplo en el siguiente cuadro los datos detallados correspondientes al País Vasco.

Debe señalarse que, en el País Vasco, la norma define las Ayudas de Emergencia Social (AES) como ayudas sujetas a la existencia de crédito. Este crédito resulta en general insuficiente para hacer frente a todas las necesidades existentes, circunstancia que lleva a muchos ayuntamientos del País Vasco a completar las ayudas con sus propios medios. En el caso del ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, por ejemplo, en 2014 la aportación municipal ha sido de 949.859 €, es decir un 42% del presupuesto empleado para estas ayudas.

**Tabla 14. Gasto en el sistema general de prestación de garantía de ingresos. El ejemplo vasco. 2014**

CONCEPTO	Gasto	%
RGI	388.129.237	78,0
PCV Alquileres	84.277.264	16,9
AES	25.231.563	5,1
- Alquileres AES	7.031.535,74	1,4
- Intereses amortización créditos	2.590.935,23	0,5
- Otros gastos mantenimiento	8.686.027,27	1,7
- Mobiliario y electrodomésticos	547.801,30	0,1
- Reparaciones e instalaciones	626.340,64	0,1
- Necesidades primarias	4.456.906,59	0,9
- Endeudamiento	1.292.016,41	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>497.638.064,44</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Lanbide y del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco (DEPS).

Teniendo en cuenta esta realidad, los datos de gasto relativos a las Ayudas de Emergencia Social para Donostia-San Sebastián pueden ser representativos de lo que es la necesidad real de este tipo de ayudas.

El sistema estadístico de este ayuntamiento permite además disponer de datos más desagregados en términos de sus componentes internos. Quedan reflejados en el siguiente cuadro:



**Tabla 15. Gasto en Ayudas de Emergencia Social. Donostia-San Sebastián. 2014**

CONCEPTOS AES 2014	GASTO	%
Arrendamiento de la vivienda	629.869,61	27,7
Arrendamiento de habitación	89.266,48	3,9
Co-arrendamiento de vivienda	115.195,69	5,1
Subarriendo de vivienda	210.530,53	9,3
Hoteles y pensiones	682,5	0,0
Intereses y amortización	179.595,52	7,9
<b>Total disfrute y mantenimiento de la vivienda</b>	<b>1.225.140,33</b>	<b>54,0</b>
Gastos de energía	639.861,73	28,2
Electrodomésticos "Línea blanca"	8.303,85	0,4
Reparación de vivienda	21.077,27	0,9
Instalaciones básicas de vivienda	9.219,75	0,4
Mobiliario	3.827,00	0,2
<b>Total habitabilidad y equipamientos</b>	<b>682.289,60</b>	<b>30,1</b>
Prótesis oculares (gafas)	37.359,71	1,6
Prótesis auditivas	2.244,20	0,1
Dentista	320.419,80	14,1
Plantillas	973,85	0,0
Ortopedia	702,99	0,0
Otras necesidades primarias	1.300,35	0,1
<b>Total necesidades primarias</b>	<b>363.000,90</b>	<b>16,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.270.430,83</b>	<b>100,0</b>

Teniendo en cuenta lo señalado, el coste de mantenimiento de las AES y de la PCV se sitúa en torno a una cifra real potencial de unos 125 millones de euros en el País Vasco. Esta cifra nos permite acercarnos a la estimación de lo que podría representar el coste de un programa

de este tipo para el conjunto de España, asumiendo que el País Vasco viene a recoger alrededor de un 2,93% de la necesidad económica existente en España (de acuerdo con las estimaciones generales desarrolladas en otras partes del documento).

### III. Información complementaria de la vía de la integración social y la activación por el empleo

**Tabla 16. Planes o Acuerdos individuales en las Rentas Mínimas de Inserción**

	<b>Plan o Acuerdo Individual</b> Obligación/Excepciones, Contenidos, Responsable de su elaboración	<b>Obligaciones relacionadas con la activación para el empleo</b>	
Andalucía	<p><b>Compromiso de Inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para miembros del hogar mayores de edad.</li> <li>· Personal/familiar y socioeconómico/laboral.</li> <li>· Servicios sociales.</li> </ul>	No rechazar oferta de empleo.	Decreto 2/1999 de 12 de enero
Aragón	<p><b>Plan Individualizado de Inserción-Acuerdo de inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio, con excepciones</li> <li>· Desarrollo personal y familiar; Educación y formación; Incorporación laboral.</li> <li>· Servicios Sociales</li> </ul>		Ley 1/1993, de 19 de febrero Decreto 1994
Asturias	<p><b>Programa personalizado de incorporación social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio, con excepciones.</li> <li>· Titulares de la prestación, opcionalmente otros.</li> <li>· Integración social y laboral: psico-social y afectiva, educativo-formativo, socio-sanitario, inserción laboral. Desarrollo personal y participación social, escolarización de menores, adquisición de habilidades, educación y formación, salud, integración social, acceso a un puesto de trabajo.</li> </ul>	Participar en las actividades del programa.	Ley 5/2005, de 28 de octubre Decreto 29/2011 de 13 de abril.
Baleares	<p><b>Plan de Inserción y reinserción social y laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para titular y miembros mayores de 18 años.</li> <li>· Actuaciones de información, orientación, habilidades básicas, formación ocupacional y de acompañamiento laboral.</li> <li>· Servicios sociales</li> </ul>	No rechazar ninguna oferta laboral	Decreto 117/2001, de 28 de septiembre
Canarias	<p><b>Programas específicos de actividades de inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para la unidad de convivencia.</li> <li>· Apoyos personales y familiares, habilidades sociales, escolarización y formación profesional ocupacional e inserción laboral.</li> <li>· Servicios sociales de las Corporaciones Locales.</li> </ul>	Inscripción como demandante de empleo	Ley 1/2007 de 17 de enero
Cantabria	<p><b>Convenios de incorporación social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para los beneficiarios de la prestación. También para miembros de la unidad de convivencia y personas en situación de exclusión social.</li> <li>· Inserción social y laboral: desarrollo personal, participación social, habilidades, educación y formación, competencias profesionales, inserción laboral, salud y escolarización de menores</li> <li>· Servicios Sociales de atención primaria.</li> </ul>		Ley 2/2007 de 27 de marzo
Castilla-La Mancha	<p><b>Planes de Inserción- Acuerdos de inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para la unidad familiar.</li> <li>· Actividades de promoción personal y social, demanda y búsqueda de empleo, escolarización de menores y uso de recursos sanitarios.</li> <li>· Servicios Sociales Básicos.</li> </ul>	Inscripción como demandante de empleo, no rechazo de ofertas de empleo y/o formación	Ley 5/1995, de 23 de marzo  Decreto 179/2002 de 20 de diciembre

Castilla y León	<p><b>Plan Individualizado de Inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio, Miembros de la unidad familiar.</li> <li>· Actividades vinculadas a la formación, búsqueda activa de empleo para la inserción laboral. Acceso a servicios personal, familiar, sociocomunitario y sociolaboral.</li> <li>· Centros de Acción Social, con colaboración de la Gerencia de Servicios Sociales y del Servicio Público de Empleo</li> </ul>	Demanda de empleo, salvo excepciones, no rechazar ofertas de empleo	Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero Decreto 61/2010, de 16 de diciembre
Cataluña	<p><b>Plan Individual de inserción y reinserción social y laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio.</li> <li>· La renta mínima forma parte de los contenidos del Plan. Integración social (Apoyo personal, información y orientación, colaboración cívica) formación e inserción laboral.</li> <li>· Servicios básicos de atención primaria y entidades de iniciativa social.</li> </ul>	No rechazar oferta de empleo	Ley 10/1997 de 3 de julio Decreto 384/2011, de 30 de agosto
Ceuta	<p><b>Programa Individual de Inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorios, unidad de convivencia.</li> <li>· Desarrollo personal y participación social, salud, habilidades y formación, inserción laboral.</li> <li>· Servicios sociales comunitarios.</li> </ul>	No rechazar oferta de empleo	Reglamento del IMI de 21 de noviembre de 2008. Modificación del Reglamento, de noviembre de 2010
Extremadura	<p><b>Proyecto Individualizado de Inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para titular, posible otros beneficiarios.</li> <li>· Personal, familiar, educativo y salud, junto con orientación, formación, reconversión para el empleo.</li> <li>· Servicios Sociales de Base, Servicio Público de Empleo (empleo) y Empresas de Inserción.</li> </ul>	Aceptar colocación o actividades de promoción y formación	Ley 3/2013 de 21 de mayo Ley 4/2014, de 13 de junio (modificación de la Ley 3/2013) Decreto-ley 4/2014, de 26 de agosto
Galicia	<p><b>Proyecto de integración social (e integración socioeducativa de menores)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para perceptores del tramo personal y familias junto con miembros de la unidad de convivencia.</li> <li>· Desarrollo personal (mejora de condiciones de vida: cuidado, higiene, discapacidad y salud, alfabetización).</li> <li>· Servicios sociales comunitarios.</li> </ul> <p><b>Convenio de inclusión sociolaboral (con compromiso de actividad)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para perceptores del tramo de inserción.</li> <li>· Inserción laboral: orientación, formación, prácticas no remuneradas y empresas de inserción.</li> <li>· Servicio Público de Empleo, coordinado con Servicios Sociales Comunitarios.</li> </ul>		Ley 10/2013, de 27 de noviembre.
Madrid	<p><b>Programa Individual de Inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para titulares, con posible participación de otros miembros.</li> <li>· Promoción personal, socia y de empleo (promoción, formación o reconversión).</li> <li>· Servicios sociales (centros municipales), cooperación con el Servicio Público de Empleo (Itinerario Individual y personalizado de empleo).</li> </ul>	Búsqueda activa de empleo No rechazo de ofertas de empleo	Ley 15/2001 de 27 de diciembre Decreto 14/2002, de 1 de agosto  Ley 8/2012, de 28 de diciembre

Melilla	<p><b>Itinerarios de Inserción Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para beneficiario y miembros de la unidad de convivencia.</li> <li>· Desarrollo personal, participación social, formación, orientación profesional, acceso al empleo, escolarización de menores y salud.</li> </ul>	No rechazar oferta de empleo	Reglamento regulador de 27 de agosto de 2002
Murcia	<p><b>Proyecto individual de inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para beneficiarios y otros miembros de la unidad de convivencia (también no perceptores).</li> <li>· Social, laboral, sanitaria, formativa, educativa, promoción personal y vivienda.</li> <li>· Servicios Sociales (centros).</li> </ul>		Ley 3/2007 de 16 de marzo
Navarra	<p><b>Acuerdo de incorporación social y sociolaboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para titular y beneficiarios de la unidad familiar. (Otros no perceptores).</li> <li>· Medidas de incorporación social/Medidas de incorporación sociolaboral.</li> <li>· Servicios Sociales de Base, Equipos de Incorporación Sociolaboral. Entidades de Iniciativa Social.</li> </ul>		Ley Foral 1/2012 de 23 de enero
País Vasco	<p><b>Convenio de Inclusión Activa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para titulares, junto con otros miembros de la unidad de convivencia. Otras personas no beneficiarias de la rentas.</li> <li>· Acceso al empleo: acciones preformativas, formativas, orientación, búsqueda de empleo, inclusión laboral e intermediación. Otras actuaciones de servicios sociales, vivienda, salud y educación.</li> <li>· Servicio Público de Empleo en colaboración con Servicios Sociales municipales.</li> </ul>	Disponibilidad para el empleo: no rechazar empleo, inscripción como demandante de empleo, no baja voluntaria.	Ley 18/2008 de 23 de diciembre Ley 4/2011, de 24 de noviembre
La Rioja	<p><b>Proyecto individualizado de inserción</b></p> <p>Ingreso Mínimo de Inserción</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para titular y miembros de la unidad de convivencia.</li> <li>· Formación destinada a la inserción sociolaboral y otras medidas de hábitos prelaborales.</li> <li>· Servicios sociales de base en colaboración con Equipos de Incorporación Sociolaboral.</li> </ul> <p>Ayudas de Inclusión Social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para la unidad de convivencia.</li> <li>· Actividades de áreas de necesidades básicas, relaciones familiares, desarrollo personal, sanitaria, vivienda, formativa y relaciones sociales en itinerarios.</li> <li>· Servicios Sociales de Base.</li> </ul>	No rechazar oferta de empleo	Decreto 24/2001, de 20 de abril, regulados de las prestaciones de inserción social. Decreto 31/2011, de 29 de abril Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Socio laboral.
Comunidad Valenciana	<p><b>Plan Familiar de inserción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para el titular y los beneficiarios</li> <li>· Actuaciones básicas: información, orientación y asesoramiento, integración social, formación de adultos, rehabilitación/terapia, acceso a servicios (salud, educación, vivienda, justicia...), Plan de Inserción laboral*.</li> <li>· Servicios sociales.</li> </ul> <p><b>Plan de inserción laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Obligatorio para el titular y beneficiarios, salvo excepciones (justificadas en el Plan familiar).</li> <li>· Medidas de inserción laboral.</li> <li>· Comisiones mixtas: Servicios Sociales y Servicios de Empleo (Servicio Valenciano de Empleo y Formación).</li> </ul>	No rechazar oferta de empleo	Ley 9/2007, de 12 de marzo  Decreto 93/2008, de 4 de julio

Fuente: MSSSI (2014) Informe de Rentas Mínimas de Inserción. 2013; Legislación de las CC.AA.

**Tabla 17. Proyectos o programas complementarios de las Rentas Mínimas de Inserción. Instrumentos y medidas para la integración social**

Aragón	<b>Programa de innovación para la inclusión social (P.O. FSE)</b> Convocatoria de subvenciones. Proyectos de ENL.	Orden de 22 de mayo de 2013
Asturias	<b>Proyectos de integración social</b> Acompañamiento y actividades para la integración. Promovidos por Admón. Autonómica y Local. Proyectos locales de inclusión social. Promovidos por entidades sociales (posible financiación autonómica). En desarrollo, ya que siguen siendo materia de acuerdo.	Ley 5/2005, de 28 de octubre Decreto 29/2011 de 13 de abril.
Baleares	<b>Programas de inserción social</b> Mejora de las condiciones de vida de la población. Servicios Sociales. <b>Programas de Inserción Laboral</b> Itinerarios integrados de inserción específicos para las personas en situación de exclusión social. Actuaciones de información, orientación, habilidades básicas, formación ocupacional y de acompañamiento laboral. Servicio de ocupación de las Islas Baleares. Consejos Insulares.	Decreto 117/2001, de 28 de septiembre  Orden de 9 de agosto de 2002, de despliegue del Decreto 11/2000, de 4 de febrero
Castilla-La Mancha	<b>Proyectos de integración social</b> Convocatoria y convenios para desarrollar proyectos para colectivos en situación de vulnerabilidad: proyectos de integración social (acceso a sistemas, planes de inclusión, programas de reducción de riesgos, empresas de inserción); Proyectos de acceso o permanencia en la vivienda; Dispositivos de alojamiento. Entidades: municipios y agrupaciones de municipios, entidades no lucrativas o de iniciativa social, promotoras de empresas de inserción.	Decreto 179/2002 de 20 de diciembre.
Castilla y León	Programa para la contratación temporal de beneficiarios de la RGC y desempleadas por partes de entidades sin ánimo de lucro para obras de interés general y social.	Orden EYE/877/2014, de 14 de octubre
Extremadura	Posibilidad de ayudas y subvenciones para la contratación y empresas de inserción.	
Galicia	Equipos de inclusión sociolaboral en Servicios Sociales Comunitarios.  Subvenciones y acuerdos con entidades locales y de iniciativa social para actividades con colectivos específicos.	Ley 10/2013, de 27 de noviembre.  Orden de 28 de mayo de 2013 (modificada por Orden de 7 de agosto de 2013 ORDEN de 6 de agosto 2013.
La Rioja	Contratación de perceptores de IMI. Ayudas económicas para la contratación. Entidades privadas, empresas y entidades locales.	Orden 8/2012 de 16 de noviembre de la Consejería de Salud y Servicios Sociales
Madrid	<b>Proyectos de integración</b> Acciones dirigidas a la inserción sociolaboral. Subvenciones. Actividades organizadas de acompañamiento social o itinerarios integrados que abarcan formación ocupacional, acceso al empleo, inserción social. Itinerarios integrados. Iniciativa social.	Ley 15/2001 de 27 de diciembre Decreto 14/2002, de 1 de agosto Ley 15/2001 de 27 de diciembre Decreto 14/2002, de 1 de agosto

Murcia	<p align="center"><b>Programas de integración social</b></p> <p>Programas de integración (integración laboral). Ayudas para la contratación laboral con acompañamiento y período de formación. Instituciones sin ánimo de lucro.</p> <p align="center"><b>Programas de integración sociolaboral</b></p> <p>Programas de integración sociolaboral y mejora de empleabilidad (integración social). Itinerarios individualizados de inserción y acciones complementarias. Puede incluir ayudas a la contratación. Instituciones sin ánimo de lucro orientadas a la exclusión social.</p>	<p>Ley 3/2007 de 16 de marzo Orden 10 de febrero de 2011, modificada por Orden 21 de octubre de 2014 Resolución 5 de mayo de 2015 Orden 30 de octubre de 2014 Resolución 20 de abril de 2015</p>
Navarra	<p align="center"><b>Equipos de Incorporación Sociolaboral</b></p> <p align="center"><b>Apoyo a la Incorporación Sociolaboral en Servicios Sociales de Base</b></p> <p>Ayudas económicas para el desarrollo de programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en riesgo de exclusión social</p> <p align="center"><b>Ayudas para Programas Comunitarios de interés social en favor de desempleados</b></p> <p>Perceptores de Renta Inclusión social. Orientación, formación y contratación. Entidades sin ánimo de lucro.</p> <p align="center"><b>Proyectos de Empleo Social Protegido</b></p> <p>Acompañamiento en itinerarios de inclusión social, que incluyen contratación. Entidades locales.</p> <p align="center"><b>Empleo Directo Activo Financiación de Contratación</b></p> <p>Entidades locales, entidades mercantiles, autónomos y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro.</p>	<p>Decreto Foral 69/2008 de 17 de junio</p> <p>Orden Foral 34E/2015 de 16 de enero</p> <p>Orden 50E/2015, de 3 de marzo</p> <p>Orden 204/2015 de 16 de marzo</p>
País Vasco	<p>Orientación para el empleo dirigido a colectivos en desventaja (itinerario, acompañamiento y apoyo, información). Entidades sociales orientadas a la inserción laboral.</p> <p>Ayudas para la creación y sostenimiento de empresas de inserción.</p> <p>Acciones locales de promoción del empleo 2015. Ayudas para medidas de fomento del empleo, para la contratación y otras. Municipios, agrupaciones de municipios y entidades comarcales.</p>	<p>Resolución 7 de octubre de 2014 (DG Servicio de empleo)</p> <p>Resolución de 25 de marzo de 2015, (DG Servicio de empleo)</p> <p>Resolución de 25 de marzo de 2015, (DG Servicio de empleo).</p>

Fuente: MSSSI (2014) Informe de Rentas Mínimas de Inserción. 2013; Legislación de las CCAA.



# SEGUNDA PARTE

## La propuesta de la Fundación FOESSA

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

### I. La necesidad de ampliar la mirada protectora del sistema de garantía de mínimos: características básicas

Las vías para afrontar una reforma del sistema de garantía de ingresos que se recogen en este documento no pretenden ser omnicomprensivas en relación al conjunto del sistema. El enfoque que hemos planteado parte de una constatación: el sistema actual pone el mayor peso de la inversión social en dos colectivos, las personas mayores y los desempleados ocasionales que, en circunstancias normales, mantienen una integración normalizada en el sistema productivo (en mucha menor medida en el ámbito de la discapacidad), dejando a otros grupos en una situación de menor protección (la familia y la infancia, la población parada de larga y muy larga duración, los trabajadores precarios y con bajos salarios, las personas en situación de pobreza severa...). Pensar en estos otros grupos de población es prioritario en un momento en el que la extensión temporal de la crisis social les afecta especialmente. El objetivo de exponer las vías anteriores es mostrar caminos que mejoren el actual sistema, incorporando a grupos que actualmente no están suficientemente cubiertos por la garantía de mínimos.

Los diferentes caminos analizados pueden ser desarrollados de forma complementaria o con

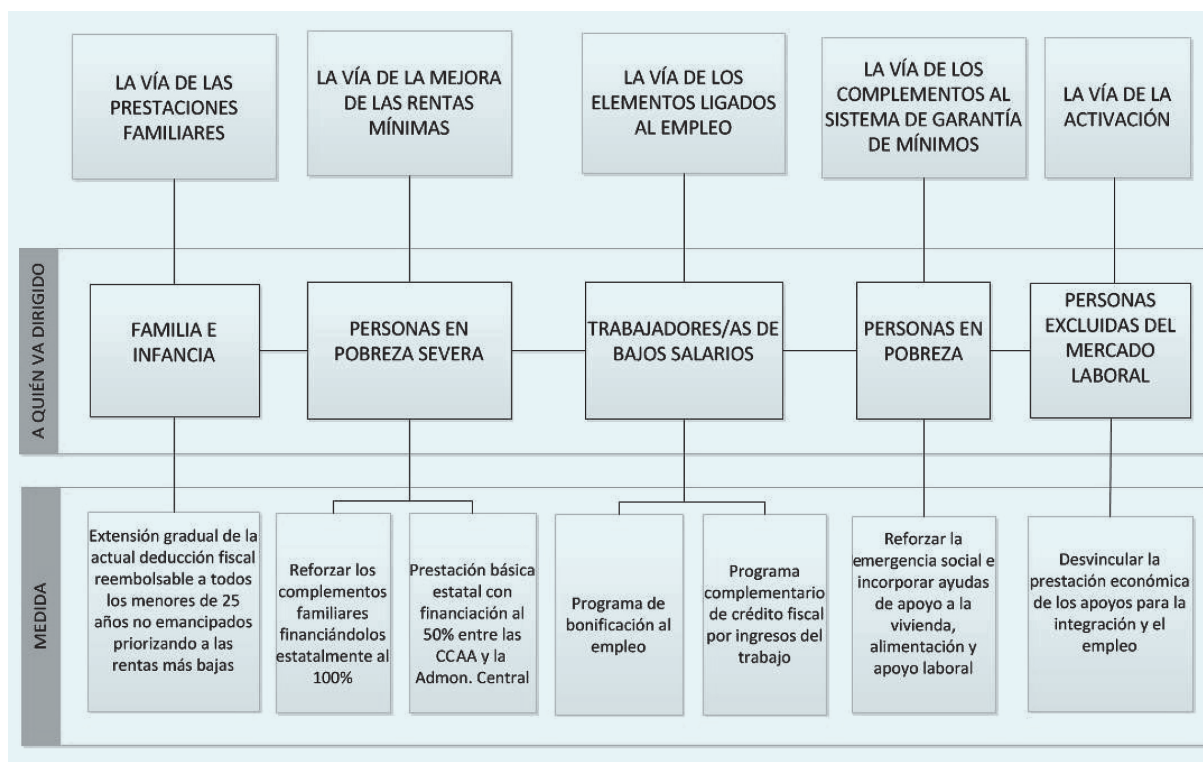
carácter autónomo. Su simultaneidad puede dotar de una mayor capacidad protectora y reductora de la pobreza al sistema de garantía de rentas. Es el caso, por ejemplo, de la combinación de una renta mínima con una bonificación al empleo para potenciar las sinergias entre inclusión y empleo, o la ampliación de la deducción fiscal reembolsable por menores a cargo con la renta mínima para reducir la pobreza infantil.

En esta primera parte nos ubicamos en un escenario hipotético en el que se quisieran contemplar simultáneamente las diferentes vías planteadas.

Las elecciones sobre las mismas no son triviales. Responden a opciones y formas diferentes de enfocar la protección. E inclusive, cada una de ellas puede implementarse de formas diferentes. En este sentido, desde la Fundación FOESSA, tenemos una mirada determinada a cada una de las mismas, que presupone una forma concreta de concebirlas. A continuación detallamos alguna de las características que entendemos deberían contener, al menos, en su desarrollo en el caso de optar por alguna de las mismas. En este apartado abordaremos de



**Ilustración 1. Vías alternativas y complementarias para la ampliación del sistema de garantía de rentas**



forma independiente las cuatro primeras vías, ya que los aspectos por los que optamos en relación a la activación los incorporamos a las mismas de forma transversal.

### 1. La vía de la mejora de las rentas mínimas

La garantía de una renta mínima en todo el territorio es crucial para romper con la inequidad de esta prestación. Debe construirse como una verdadera red última de nuestro sistema de protección social asistencial. El objetivo básico que debe tener es cubrir unos «mínimos vitales» irrenunciables, que deben estar garantizados por las Administraciones Públicas (central y autonómica) para toda aquella población que no pueda disponer de los mismos de forma autónoma. En este sentido, nuestra propuesta incorpora los siguientes elementos que deberían caracterizarla:

a) Una garantía que debe ser contemplada como derecho subjetivo en todo el ámbito del territorio del Estado. Actualmente esta

garantía no se contempla en todas las CCAA. En aquellas donde la legislación así lo hace tampoco se desarrolla de la misma forma.

- b) Esta prestación debe responder a la lógica del doble derecho, separando la percepción de una prestación económica de garantía de rentas del acceso a servicios de inclusión y empleo de calidad.
- c) Respecto al nivel de condicionamiento en un programa de rentas mínimas, el único que debería establecerse es el acceso a la misma a partir de un determinado nivel de renta, independizándola de los condicionantes relacionados actualmente.
- d) Ese mínimo vital debe estar vinculado a un nivel de renta en el hogar o la unidad de convivencia. Una cantidad entre el IPREM y el umbral de pobreza relativa podría ser una cantidad asumible en el presupuesto más conservador.
- e) Debe ser compatible con la percepción de otro tipo de rentas en el hogar, sobre todo

con rentas provenientes del trabajo. En este sentido se trataría de evitar la trampa de la pobreza. Esta compatibilidad es necesaria en una concepción prestacional dirigida al conjunto del hogar. Los cambios de situación en el hogar, en relación a la percepción de ingresos inestables por la vía del empleo, no deben suponer ningún tipo de traba que desincentive el acceso al empleo.

- f) Los perceptores titulares deben ser mayores de edad o menores emancipados.
- g) Es necesario incorporar mecanismos de protección adicional para circunstancias particulares de residentes que no sean legales.
- h) La persona debe tener derecho a la renta mínima en cualquier territorio de España aunque se mueva de un lugar a otro, no vinculando el derecho a percibirla al empadronamiento municipal, sino al territorio único nacional.
- i) Hay un elemento importante a tener en cuenta, y es el peligro de los procesos de descapitalización total de una familia para poder acceder a una prestación de garantía de rentas (por ejemplo, la propiedad de su vivienda). Antes de llegar a estos extremos, cuando la situación del hogar puede ser difícilmente sostenible, es preferible mantener una lógica preventiva que evite costes sociales mayores. Entre otros, el requisito del patrimonio es un aspecto que debería ser reconsiderado en su enfoque.

Las opciones de implementación de las mejoras en esta vía ya fueron enunciadas en el documento de la Fundación FOESSA "El sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social":

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

En las tres fórmulas tienen cabida las dos propuestas planteadas de mejora, bien por la vía de la responsabilidad compartida por la Administración Central y las CCAA, en el caso de una prestación básica estatal, bien por la vía de los complementos familiares a financiar al 100% por parte de la Administración Central. En ambos casos sería necesario vincular la aportación estatal a una cobertura suficiente por parte de las CCAA de la población potencialmente beneficiaria.

Convendría que la gestión de esta prestación se desvinculara de la actual estructura de gestión de los servicios sociales o de ámbitos relacionados con la gestión de los programas de empleo. En la medida en que se convierta en una verdadera renta garantizada, cuyo condicionamiento se aleje de las actuales concepciones contra-prestacionales, la gestión de la misma puede corresponder a un departamento meramente administrativo de gestión, bien en el ámbito autonómico, bien en el ámbito de la Seguridad Social. De esta forma se puede liberar "tiempo cautivo" en la función administrativa de los sistemas de atención mencionados para que puedan desarrollar con más intensidad las funciones de apoyo social y laboral que les son específicas. Esto no significa, sin embargo, que estos procesos de gestión administrativa de la prestación de la renta mínima no puedan estar incluidos en departamentos u organismos que gestionen los servicios sociales o los programas de empleo. Pero sí requiere que no se confundan con ellos en términos de gestión.

Esta propuesta es plenamente compatible con la posible pretensión de aquellas CC.AA que, en el ejercicio de sus competencias, quieran mantener o desarrollar sistemas de mayor protección. En este sentido, lo que aquí se plantea es una homogeneidad estatal en la garantía de unos mínimos vitales.

## 2. La vía de las prestaciones familiares

Una de las consecuencias más evidentes de la gran recesión en España ha sido el impacto que ha generado en la pobreza en la familia y

por ende en la infancia. Las consecuencias son conocidas en términos de transmisión intergeneracional de la pobreza: desigualdad de oportunidades, procesos de movilidad social más limitados, problemas asociados a la desinversión en capital humano...

Los resultados de políticas públicas de apoyo a la familia han demostrado su validez en otros países de Europa. Incluso en terrenos donde, *a priori*, no se suele poner el foco principal, como por ejemplo en el apoyo al incremento de la natalidad. En aquellos países donde el coste del cuidado de los niños y niñas es compartido entre las familias y el Estado a través de unas políticas sociales de apoyo suficiente (promoción de la igualdad en los cuidados, conciliación de la vida personal y laboral...), las tasas de fecundidad tienden a ser más elevadas. Estos resultados se ven influidos por un conjunto amplio de políticas. Entre ellas se encuentran las de carácter monetario, bien prestacional, bien fiscal.

En relación a la mayor parte de los países de Europa, es patente el déficit que el Estado español tiene en lo que se refiere a las prestaciones económicas de apoyo a las familias y su escaso impacto redistributivo lo que, en parte, explica las mayores tasas de pobreza infantil que se registran en nuestro país. En España las familias con hijos/as a cargo se benefician por una parte de una serie de beneficios fiscales –a través del mínimo por descendientes y de la recientemente reforzada deducción por maternidad– que tienen un coste, en términos de pérdida de recaudación fiscal, muy elevado, y del que no se benefician, o no al menos íntegramente, las familias con rentas más bajas o sin rentas propias. Las familias con menores ingresos pueden beneficiarse por su parte de una prestación selectiva, condicionada al nivel de renta, de cuantía insuficiente y muy restrictiva en lo que se refiere a los criterios de acceso, con cantidades todavía muy alejadas de la media europea.

En el caso de acometer este tipo de medidas y para que se produzca un verdadero impacto de estas prestaciones en la reducción de la pobreza sería conveniente favorecer los siguientes elementos:

- a) Las prestaciones familiares deben tender a tener un carácter lo más universal posible, y beneficiar al conjunto de las familias con hijos/a a cargo. Ello no impide reconocer la necesidad de prestar un apoyo económico específico, más intenso, a las familias con mayores necesidades. Pero no tiene sentido seguir manteniendo un sistema dual, en que la mayor parte de las familias obtengan beneficios fiscales –no completamente universales– y que las familias más pobres accedan a un sistema selectivo e insuficiente.
- b) Desde ese punto de vista –y dado que se está haciendo ya un esfuerzo económico importante (estimado en unos 4.500 millones de euros anuales) en políticas fiscales de apoyo a las familias con hijos/as, podría ser interesante avanzar en la vía de la integración de las prestaciones sociales y las políticas fiscales, tal y como han hecho muchos países de nuestro entorno. La vía más adecuada sería la extensión, con carácter gradual, de las actuales deducciones reembolsables a todas las familias con hijo/a a cargo. La potenciación de la vía fiscal nos parece especialmente interesante en la medida que abre a la protección social formatos ya consolidados de organización administrativa. Sin embargo habrá que poner un especial esfuerzo en que, si se utilizan las herramientas fiscales, aquellas personas que no hacen habitualmente declaración de la renta por estar exentas, pueden quedar de nuevo al margen de estos beneficios.
- c) La potenciación y mejora de las prestaciones familiares actuales deben ser claramente una política estatal. La gestión de las actuales prestaciones permite mantener mecanismos administrativos que se integran en la normalidad de la relación entre la ciudadanía y la administración. En este sentido abogamos por su mantenimiento en el marco de la Seguridad Social y en el sistema fiscal.
- d) Muchos de los problemas relacionados con la infancia y la familia en España –la pobreza infantil, el déficit de natalidad, la reproducción intergeneracional de la desigualdad...– no pueden solucionarse únicamente mediante

un sistema más amplio y universal de prestaciones económicas. Desde ese punto de vista, es también imprescindible reforzar todos aquellos programas que permitan reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de la infancia: atención infantil de 0 a 3 años accesible, asequible y de calidad; refuerzo de una escuela verdaderamente inclusiva; intervenciones sobre el mercado de trabajo y de vivienda; programas de parentalidad positiva; desarrollo de servicios socioeducativos y equipamientos socioculturales que ofrezcan a los niños y niñas pobres el acceso a los aprendizajes, las experiencias, las relaciones y los conocimientos a los que accede el conjunto de la población infantil y que son la clave de un adecuado desarrollo.

### 3. La vía de los complementos ligados al empleo

Uno de los principales problemas al que el sistema de garantía de rentas pretende dar respuesta es al de la falta de ingresos por la vía del empleo en el medio y largo plazo. Las prestaciones asistenciales por desempleo extienden, con una intensidad cada vez menor, la capa protectora del sistema hacia aquellas personas que habiendo trabajado previamente no encuentran trabajo. El actual modelo de mercado de trabajo está generando un mayor grupo de personas que no se encuentran amparadas por el sistema. Bien porque el horizonte de ingresos salariales impide superar el umbral de la pobreza, bien porque el nivel de protección desciende en su cobertura, bien porque el modelo de acceso al trabajo a través de empleo inestable y precario no permite acceder a la protección, o bien porque el mercado ha convertido en inempleable a un sector amplio de población.

En ese contexto, los sistemas de garantía de ingresos han sido rediseñados en diversos países de nuestro entorno de la mano de enfoques como el *making work pay*. Sin duda, el desarrollo de estos enfoques ha contribuido a consolidar la idea de que la introducción de los programas de garantía de ingresos no solo no debe perjudicar,

sino que puede contribuir a mejorar el nivel de empleo. Se ha demostrado además que estos mecanismos contribuyen de forma relevante a aumentar el nivel de ingresos de la población trabajadora con bajos salarios, previniendo la pobreza en el colectivo y aumentando sus niveles de bienestar.

Si bien no tiene sentido hoy invocar el riesgo de desincentivación, la protección de la población trabajadora pobre resulta esencial desde la lógica de la redistribución, la legitimidad social –la viabilidad de estas ayudas se resiente si la población ocupada con dificultades económicas no percibe que también se puede beneficiar de ellas–, y la propia coherencia de las políticas de inclusión. En este sentido, es incoherente plantear el empleo como el mecanismo fundamental de integración social y, al mismo tiempo, desatender sus condiciones y su calidad.

También es importante señalar, en todo caso, que la existencia de un sistema de estas características solo tiene sentido como complemento de un modelo de garantía de ingresos sólido, orientado a toda la población sin ingresos y en situación de inactividad. Carece de sentido, efectivamente, plantear modelos de protección dirigidos a los trabajadores y trabajadoras pobres sin antes dar una respuesta adecuada a las personas pobres que no tienen trabajo. Tampoco se debe olvidar la necesidad de avanzar por otras vías complementarias, resultando fundamental poner sobre la mesa cuestiones tales como la determinación del salario mínimo, la negociación colectiva o la articulación de un modelo productivo no basado en el empleo de bajos salarios.

En relación a estas cuestiones, se exploran en esta propuesta dos medidas diferentes. Por un lado la de una deducción de parte de los ingresos por trabajo en perceptores de una prestación de ingresos mínimos, una medida que se desarrollaría vinculada al gestor de dicho sistema prestacional o con capacidad de conocer las circunstancias de cada situación. Este tipo de acción va dirigida directamente a aquellas personas que, percibiendo una prestación de ingresos mínimos, están tratando de incorporarse al mercado de trabajo, pero cuyos ingresos por traba-

jo percibidos no les permiten todavía mantener una autonomía en la percepción de rentas.

Por otro lado, se aborda la problemática del colectivo de trabajadores de bajos salarios, un grupo en difíciles circunstancias, ubicado en términos de integración en el mercado de trabajo, en una situación entre los trabajadores con situaciones mejores tanto en tipo de contrato como en nivel salarial, y las personas que habiendo sufrido largos períodos de exclusión social están tratando de incorporarse al empleo. Para ellos se plantea un sistema de apoyos prestacionales y de deducciones fiscales que pudiera incluir un tramo negativo que les permitiera percibir una renta directa y complementaria al ingreso vía empleo.

Para este tipo de medidas sería necesario tener en cuenta al menos los siguientes elementos:

- a) La extensión temporal de estas medidas debe estar vinculada a que las circunstancias de los perceptores se mantengan.
- b) Deben estar estrechamente relacionadas con políticas de activación, dado que el objetivo es que la persona se introduzca en un proceso de mejora continua que le permita ser autónoma y no dependiente de un sistema de protección de ingresos.
- c) Uno de los elementos relevantes a valorar en el diseño de estas medidas, es que no supongan una justificación para bajadas salariales por parte de las empresas, al ser complementadas estas percepciones con una prestación pública. Por otro lado, se requiere la necesidad de minimizar los efectos estigmatizados de las mismas que pudieran suponer una barrera al acceso a estos programas.

#### 4. La vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos

El cambio de elementos estructurales que se están produciendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, puede hacer necesario ampliar las actuales coberturas o contemplar a determi-

nados colectivos que no están siendo cubiertos por el sistema de garantía de rentas.

En esta vía planteamos básicamente dos objetivos. En primer lugar, sumar a las actuales coyunturas principales, contempladas en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, algunas otras que responden a necesidades que con la crisis han adquirido un carácter estructural. Y en segundo lugar, incorporar a la reflexión la necesidad de que los baremos de acceso a este tipo de prestaciones adquieran un carácter más flexible, facilitando el acceso a personas que se encuentran en riesgo de pobreza o de pérdida de un bienestar mínimo. De esta forma, estas actuaciones podrían servir de prevención de una posible caída en la pobreza y/o de un grave deterioro de las condiciones de vida.

Las tres contingencias que creemos que sería necesario incorporar serían:

- Los gastos destinados a la vivienda, entendidos en un sentido amplio.
- Los gastos destinados a cubrir las necesidades de alimentación de los colectivos no atendidos a través de los sistemas generales de garantía de ingresos, incluidas las Rentas Mínimas Autonómicas.
- Los gastos destinados a hacer frente a necesidades relacionadas con la integración laboral, incluyendo gastos de formación y gastos vinculados a la atención y cuidados de personas menores o dependientes.

Algunas características que deberían tenerse en cuenta en esta vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos serían:

- a) La gestión de estos aspectos debería quedar bajo la gestión autonómica y local. El carácter puntual y de necesidad de conocimiento de las situaciones personales y de los hogares ante la gran variabilidad que se puede dar hace recomendable este tipo de gestión. La experiencia de los Servicios Sociales Públicos avalaría este camino.

- b) Uno de los riesgos de ampliar la inversión en este tipo de complementos es la de asistencializar el sistema. Por ello es recomendable vincular el porcentaje de dicha inversión al gasto que se ejecute en rentas mínimas. Esta sinergia entre ambos mecanismos genera una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.
- c) Al igual que creemos necesaria una estructura de garantía de rentas estable, es necesario garantizar un mínimo de cobertura para gastos extraordinarios.

## II. La articulación de una propuesta integral

En el año 2009 en la ya referida propuesta sobre *El sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis*, la Fundación FOESSA planteaba tres líneas de actuación con diferentes ritmos y objetivos, a saber:

- La revisión y articulación del conjunto de dispositivos del Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos.
- La refundación de las rentas mínimas de las CCAA para resolver, fundamentalmente, sus límites de cobertura en una buena parte del país.
- 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.

En este documento se profundiza en las dos primeras líneas incorporando nuevos elementos a la ecuación. Responde a dos objetivos que ya se enunciaban en el II Informe FOESSA en el año 1970 como sentido de nuestro compromiso. Por un lado la de aportar al debate de las políticas sociales elementos de reflexión y análisis "... Nuestra pretensión es que a todos sirva, desde el poder y desde fuera de él, para hacerse

*cargo con responsabilidad de algunos problemas que tiene planteados la sociedad española.*" Y por otro, dentro del debate actual sobre garantía de rentas, optando por un sentido gradualista y de carácter reformador en nuestra propuesta *"El realismo creemos que es otra de las características de este Informe... marchar hacia la realidad en competencia con otros enfoques igualmente discutibles".*

Nuestra propuesta se estructura en tres medidas de carácter complementario que incorporan de una manera decidida a tres colectivos insuficientemente protegidos en nuestro marco de garantía de rentas: los hogares en pobreza severa, los trabajadores y trabajadoras pobres y a las familias con hijos e hijas a cargo.

1ª Creación de una Renta Garantizada que cubra un mínimo equivalente en el conjunto del territorio del Estado.

2ª Extensión de la Renta Garantizada a través de un programa de bonificación al empleo.

3ª Aumento de la protección a la familia y la infancia a través de la ampliación de la cobertura de la actual deducción fiscal reembolsable para familias numerosas, personas con discapacidad a cargo o por ascendiente con dos hijos.

El objetivo principal de la propuesta es la reducción sostenida de la pobreza severa, e intenta a su vez, conciliar diferentes elementos que podrían suponer mejoras en los actuales mecanismos de garantía de rentas.

En primer lugar, sabemos que no es posible una reducción sustancial de la pobreza sin un incremento sustancial de las cuantías y el volumen de las prestaciones. Para ello se barajan diferentes escenarios que nos permitan obtener unos valores de inversión de referencia suficientes en cada una de las medidas. Tomadas de forma conjunta su sinergia provocaría una reducción en sus costes.

En segundo lugar, nos preocupa el mantenimiento de lógicas diferentes cuando se implementan políticas focalizadas. La separación entre colectivos como las personas en pobreza severa, las personas

paradas de larga duración o los trabajadores y trabajadoras pobres visualiza estas realidades como compartimentos estancos, algo muy alejado de la realidad. Son situaciones que se yuxtaponen, por lo que las acciones a llevar a cabo deben considerar dicha característica. Es por este motivo por lo que las dos primeras medidas, la renta garantizada y la bonificación al empleo deben formar parte de un continuo prestacional, que incorporen de forma simultánea a diferentes colectivos en el ámbito de la garantía de rentas.

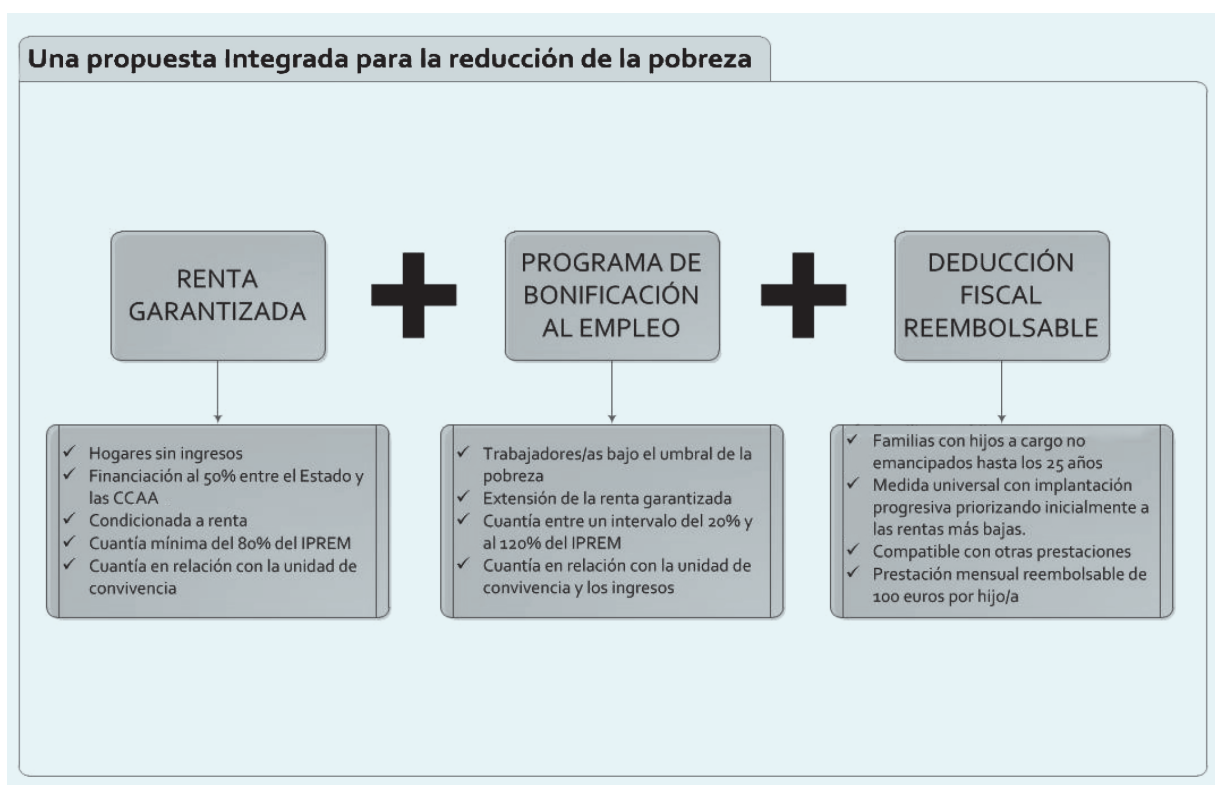
En tercer lugar, se intenta romper con la trampa de la pobreza y del desempleo incentivando el acceso al empleo a los perceptores de una renta garantizada, siendo conscientes de que la precariedad del mismo no puede convertirse en un obstáculo más. Penalizar a las personas en exclusión cuando consiguen algún tipo de empleo, por incompatibilidad de ingresos, dadas las características del empleo al que suelen acceder, genera una potenciación de la trampa de la pobreza. Es esta una posición pragmática que no renuncia en ningún caso a la crítica de las consecuencias de un mercado y unas condiciones de trabajo en proceso de continua precarización.

En cuarto lugar, la propuesta entiende la universalidad en el acceso a la garantía de rentas como una meta a conseguir, pero prioriza a los hogares y personas en peor situación, introduciendo elementos de condicionalidad relacionados con umbrales de renta. La gradualidad es un camino, una opción realista, no un fin en sí misma.

En quinto lugar, abre con claridad la vía fiscal como una forma de protección social fácil de implementar y que minimiza la estigmatización que introducen parte de las políticas prestacionales de reducción de la pobreza.

Por último, una de las mayores dificultades a las que se presentan las propuestas relacionadas con este tema es el asunto competencial y de financiación. Respecto al primero, ya indicamos en el capítulo anterior las tres posibilidades que visualizamos en el año 2009. Las tres ofrecen ventajas e inconvenientes. La asunción por la Seguridad Social de esta nueva contingencia, experiencia ya conocida cuando se han incorporado nuevos colectivos al sistema de protección, como por ejemplo las pensiones no contributivas de jubilación, es un formato que pone su peso en la cohesión social

**Ilustración 2. Propuesta Fundación FOESSA**



y en la igualdad de derechos. El camino de aprobar una ley estatal de rentas mínimas pivota sobre el eje de establecer unos mínimos comunes denominadores entre sí del sistema autonómico de rentas mínimas. Por último el abordaje a través de un plan concertado para las rentas mínimas, pone más el peso en las capacidades de colaboración entre actores y en los mecanismos de financiación compartida. Los dos últimos enfoques tenderían a reforzar más el pilar de los Servicios Sociales y la Acción Social autonómica y el primero el ámbito de la Seguridad Social. Es necesario recordar que la distribución competencial actual puede condicionar claramente la facilidad en la apuesta por uno de estos caminos. Creemos que cualquiera de los mismos tiene su razón de ser, y que un bloqueo en su discusión, por parte de los actores responsables, no es entendible desde la ciudadanía que necesita acceder a estos mecanismos de protección.

En cuanto a la financiación, nuestra propuesta descansa en un sistema mixto que tenga en cuenta tres aspectos. La necesidad de un incremento decidido de la inversión, el compromiso de todos los actores institucionales en la cofinanciación y en tercer lugar la potenciación de los mecanismos fiscales como instrumentos más relevantes de la protección de las personas en situación de pobreza.

La propuesta que planteamos, tiene un carácter integral y se contempla de forma articulada. Las características principales serían:

### **1. Creación de una Renta Garantizada que cubra un mínimo equivalente en el conjunto del territorio del Estado**

Dirigida a los hogares sin ingresos y vinculada al número de personas que forman el núcleo familiar o de convivencia. La percepción de dicha renta debe ser incorporada en la legislación correspondiente como derecho subjetivo únicamente condicionado al nivel de renta del hogar.

En este sentido, creemos necesario superar la concepción del condicionamiento de esta prestación al factor empleo, dado que el objetivo a perseguir es la supervivencia de las personas, previa a otros factores. Es un camino que nos hace evolucionar de la lógica de la contraprestación a la lógica del

compromiso. De la renta mínima a la renta garantizada. Evidentemente, este tránsito no puede ser posible sin la existencia de unos Servicios Sociales y de Empleo de calidad, que sean capaces de motivar a las personas a participar en programas de activación e incorporación social independientemente de que se esté o no percibiendo una prestación económica.

La cantidad a percibir podría estar ubicada en un mínimo del 80% del IPREM y calculada en función de los miembros del hogar a través de la escala OCDE modificada u otras opciones mejoradas. Se podrían tener en cuenta, a efectos del cálculo, otras variables que ajustaran el sistema, como por ejemplo contar con los umbrales de pobreza autonómica, dado el desequilibrio territorial entre las CCAA.

Los cálculos de coste de la renta garantizada variarían en función de la capacidad de cobertura del sistema. Se estima un coste entre 2.700 y 3.600 millones de euros para una cobertura entre el 75% y la totalidad de los posibles hogares sin ingresos beneficiarios de la prestación, con los datos disponibles en estos momentos (EPA 2014).

Su aplicación se basa en la reconversión de las rentas mínimas actuales con una cofinanciación al 50% entre el Estado y las CCAA. En estos momentos estas últimas invierten en el sistema 1.167 millones de euros, si bien esta aportación está tremendamente descompensada, ya que el País Vasco aporta el 37% del total de esta cantidad.

La existencia de un mínimo equivalente en el ámbito nacional no debería ser incompatible con posibles políticas de mejora en una renta garantizada que pudieran introducirse desde la acción social autonómica.

### **2. Extensión de la Renta Garantizada a través de un programa de bonificación al empleo**

Dirigida a dos colectivos de forma simultánea, personas en situación de exclusión severa que comienzan a incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo y trabajadoras y trabajadores cuyo salario no les permita alcanzar los mínimos umbrales de supervivencia.



El acceso a este programa de complemento a una renta garantizada sí estaría condicionado a tener algún tipo de ingreso vía empleo, ya que su objetivo es incentivar el acceso, la permanencia y la complementariedad de un salario. Al igual que con la renta garantizada, tampoco creemos necesario introducir contraprestaciones en el acceso a este programa. La necesidad de acceder a programas de apoyo al empleo debe estar basada en la voluntariedad y en la calidad de los mismos. Una buena coordinación entre los sistemas prestacionales y los de intervención es una fórmula más acorde con la lógica del compromiso que nosotros defendemos.

Las cantidades a percibir en un programa de estas características estarían determinadas por el volumen de ingresos por trabajo, el tamaño del hogar y un umbral mínimo preestablecido. Dicho umbral se podría ubicar entre el 20% y el 120% del IPREM. En la medida que el ingreso por trabajo en un hogar se incrementa, habiendo alcanzado el umbral mínimo preestablecido, la prestación decrece hasta desaparecer.

Los cálculos del coste de un programa de bonificación al empleo varían en función de la capacidad de cobertura del sistema y de los umbrales que quisiéramos alcanzar. Se estima un coste entre 2.300 y 5.200 millones de euros para una prestación entre el 80% y el 100% del IPREM como umbrales a considerar, con los datos que se han utilizado para este documento (ECV 2013).

### **3. Aumento de la protección a la familia y la infancia a través de la ampliación de la cobertura de la actual deducción fiscal reembolsable para familias numerosas y personas con discapacidad**

Nuestra propuesta es extender la actual deducción a familias numerosas y con personas con

discapacidad a todas las familias con menores de 25 años a su cargo por debajo de un nivel de renta vinculado a los umbrales de pobreza relativa. Al objeto de que los actuales beneficiarios de esas deducciones no salieran perdiendo con la reforma, se podría articular una cuantía adicional para familias numerosas y/o con personas con discapacidad.

Se concibe como una deducción con carácter reembolsable, de forma que las familias pudieran disponer mensualmente de dicha ayuda a cuenta de su declaración de la renta. Además, su naturaleza, que va más allá de la reducción de la pobreza en el ámbito familiar y de su transmisión intergeneracional, nos hace plantearla como totalmente compatible con cualquier otro tipo de prestación, como las enunciadas en esta propuesta u otras dependientes del sistema de protección social.

La vocación de esta medida coincide con la filosofía de otras propuestas similares en relación a la inexistencia en nuestro país de una ayuda universal por hijo a cargo, y en combinación con las mejoras ya señaladas en las rentas mínimas, tendría un efecto directo en la reducción de las tasas de pobreza infantil.

El coste de una medida de estas características supondría una inversión entre 7.000 millones de euros introduciendo elementos de condicionalidad de renta, hasta los 14.000 millones en su concepción plenamente universal. La aplicabilidad de la misma, dada la inversión económica que supone, podría suponer introducir criterios de gradualidad en su implementación, y que deberían tener relación con las actuales deducciones fiscales. Desde este punto de vista el criterio prioritario para nosotros es el indicado en la propuesta: **beneficiar primero a los hogares con menos recursos.**

ISBN 978-84-8440-607-5



9 788484 406075

*El sistema de garantía de rentas es uno de los soportes básicos de la protección social en un Estado de Bienestar para el mantenimiento de un nivel de vida digno del conjunto de sus ciudadanos. Tanto sus efectos en reducir la pobreza como en el de facilitar un bienestar mínimo a la población, son objetivos fundamentales de una política pública de aseguramiento colectivo. La evolución de la dinámica socioeconómica de cualquier país hace necesario su constante revisión y adaptación. En el caso de España es necesario que el actual sistema incorpore en su cobertura, nuevos colectivos y necesidades que han adquirido una gran relevancia a lo largo del comienzo de este siglo XXI. Este documento aporta algunas ideas en esta dirección, centrando nuestra mirada en las personas que están siendo las más afectadas por la profundización en los procesos de globalización y financiarización de nuestra economía.*



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

