

El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma

Programa para el Empleo
y la Innovación Social de la UE
(eje PROGRESS)

Resumen ejecutivo

Noviembre de 2016

AUTORES:

Luis Ayala Cañón (Universidad Rey Juan Carlos)

José María Arranz y Carlos García Serrano (Universidad de Alcalá)

Lucía Martínez Virto (Universidad Pública de Navarra)

Coordinación: José Manuel Fresno



Con el apoyo de



**This project is co-funded
by the European Union**

Investigación desarrollada en el marco del Proyecto Progress “Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” cofinanciado por la Comisión Europea, Agreement VS/2015/0180.

Las opiniones expresadas en esta investigación son las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.

Índice

Índice	3
INTRODUCCIÓN	5
1. EL MAPA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA	7
2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: SITUACIÓN ACTUAL Y CARACTERIZACIÓN	10
2.1. Evolución de personas beneficiarias y gasto.....	10
2.2. Evolución de las personas beneficiarias y del gasto del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo.....	15
2.3. Distribución territorial y perfiles socio-demográficos de las personas beneficiarias	16
3. EFECTOS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	17
3.1. La adecuación de las prestaciones de garantía de ingresos	17
3.2. Efectos sobre la pobreza: impacto agregado, efectos diferenciados de cada prestación y contribución a la reducción de la pobreza moderada y severa	20
4. DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS Y EFECTOS SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL	24
4.1. La dinámica del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo	24
4.2. La dinámica de las rentas mínimas autonómicas.....	27
4.3. Programas de empleo de las CCAA para personas perceptoras de rentas mínimas y colectivos con dificultades de incorporación.....	30
5. LA CONSISTENCIA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS.....	34

INTRODUCCIÓN

El principal objetivo de este informe, fruto del contrato firmado entre la Comisión Europea y el Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (*Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness*, VS/2015/0180), es revisar en profundidad el sistema de garantía de ingresos mínimos en España a partir de los registros de las distintas administraciones responsables de las prestaciones, con el fin de definir las mejoras potenciales que deberán llevarse a cabo desde la perspectiva de la cobertura ofrecida, su articulación y su adecuación a las necesidades actuales y futuras, tanto en términos de reducción de la pobreza como de estímulo de la participación laboral. La delimitación del estudio viene dada por la propia definición adoptada de sistema de garantía de ingresos, entendiendo como tal todas las prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos que tratan de dar respuesta a los problemas de insuficiencia de los ingresos de familias y personas.

En el marco de las recomendaciones específicas de la Unión Europea a los países miembros, España ha recibido el encargo de mejorar la adecuación entre el sistema de garantía de ingresos y la transición al empleo de las personas desempleadas, potencialmente beneficiarias de la red de prestaciones y de fortalecer la última red de prestaciones económicas para conseguir mayores avances en la reducción de la pobreza. Como primer paso, es imprescindible contar con un diagnóstico ajustado de las posibilidades y límites del actual sistema y, sobre todo, con una evaluación precisa de sus efectos reales sobre la pobreza y la participación laboral de las personas beneficiarias. Hasta ahora, los propios problemas de articulación del sistema de garantía de ingresos, con importantes diferencias territoriales y funcionales de las prestaciones, han dotado de gran complejidad a esta tarea. La información administrativa, de especial riqueza para conocer el alcance del sistema, sus efectos sobre los ingresos de los hogares y la dinámica real de participación en los programas, se encontraba muy dispersa al proceder de fuentes muy diversas, sin la posibilidad de poder utilizar simultáneamente toda la información necesaria para trazar ese cuadro general.

El proyecto de investigación tiene como objetivo principal revisar el sistema de garantía de ingresos mínimos en España con el fin de identificar posibles mejoras en términos de nivel de cobertura, consistencia de las diferentes prestaciones, adecuación a las necesidades actuales y futuras y efectividad. Se analiza un amplio conjunto de prestaciones, tanto en el nivel estatal no contributivo como en el espacio autonómico. En primer lugar, se analizan los subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)¹. En segundo lugar, se revisan

¹ Dentro de estas prestaciones se incluye el subsidio por cotizaciones insuficientes, el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45, el subsidio de revisión de invalidez, el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, el subsidio dirigido a emigrantes retornados a España, subsidio dirigido a personas excarceladas, la

las prestaciones diseñadas para proteger ante la incapacidad de trabajar². Igualmente, se incluyen en el estudio las prestaciones complementarias orientadas a ampliar la protección económica de las anteriores ayudas³. Estas prestaciones son gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Por último, se analizan también las rentas mínimas de cada una de las Comunidades Autónomas. Otras prestaciones complementarias desarrolladas con carácter extraordinario en el ámbito local y/o autonómico, así como los beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas dirigidos a familias en el ámbito de la protección social, no son objeto de estudio en este informe.

La metodología adoptada para la elaboración del estudio responde a un doble diseño cualitativo y cuantitativo. Desde la primera de estas perspectivas, una primera contribución del informe es el análisis en profundidad de las normativas que regulan tanto las prestaciones del sistema de garantía de ingresos como los propios programas de empleo para personas receptoras de rentas mínimas o colectivos con dificultades de acceso al empleo. Del mismo modo, se han llevado a cabo encuentros, consultas y entrevistas a informantes clave de las distintas instituciones implicadas en el diseño y gestión de las prestaciones de garantía de ingresos. Desde un nivel más cuantitativo, el informe aporta un estudio pionero en la utilización de registros administrativos para la evaluación del sistema de garantía de ingresos. Gracias a la participación de todas las administraciones implicadas, ofrece, en primer lugar, el retrato más exhaustivo realizado hasta el momento del volumen del sistema y su evolución en el tiempo, tanto en términos de personas beneficiarias como de gasto, y, como rasgo novedoso, de la dinámica de participación en los programas, gracias a la construcción y la explotación por primera vez tanto de una base de datos longitudinal generada a partir de los ficheros de perceptores de prestaciones por desempleo del SEPE como de otra base de datos longitudinal de unidades receptoras de rentas mínimas con registros de todas las Comunidades Autónomas⁴. También ha sido posible, por primera vez, un análisis específico del efecto sobre la pobreza de las distintas prestaciones, mediante la explotación de la información desagregada de la Encuesta de Condiciones de Vida suministrada por el Instituto Nacional de Estadística.

El Informe fue impulsado y coordinado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Dirección General para la Familia y la Infancia con la asistencia técnica de FRESNO SERVICIOS SOCIALES, S.L., y ha sido elaborado por grupos de

Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio para personas mayores de 55 años, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE).

² Subsidio de maternidad no contributiva, pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad y antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS).

³ Prestaciones de complemento de mínimos para pensiones contributivas, complemento para las prestaciones no contributivas y la prestación por hija/o a cargo.

⁴ Con la excepción de Cataluña.

investigación de tres universidades: Universidad Rey Juan Carlos (Luis Ayala Cañón), Universidad de Alcalá (José María Arranz y Carlos García Serrano) y Universidad Pública de Navarra (Lucía Martínez Virto). En el desarrollo del trabajo se ha contado también con el apoyo de investigadores de las universidades participantes (equipo de investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra), así como con la colaboración de técnicos y responsables de las prestaciones analizadas (pertenecientes al MEySS: SG Estadística, SEPE, INSS; al IMSERSO, y a las CCAA) y de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Se agradecen además las sugerencias y aportaciones realizadas por las personas integrantes del comité científico.

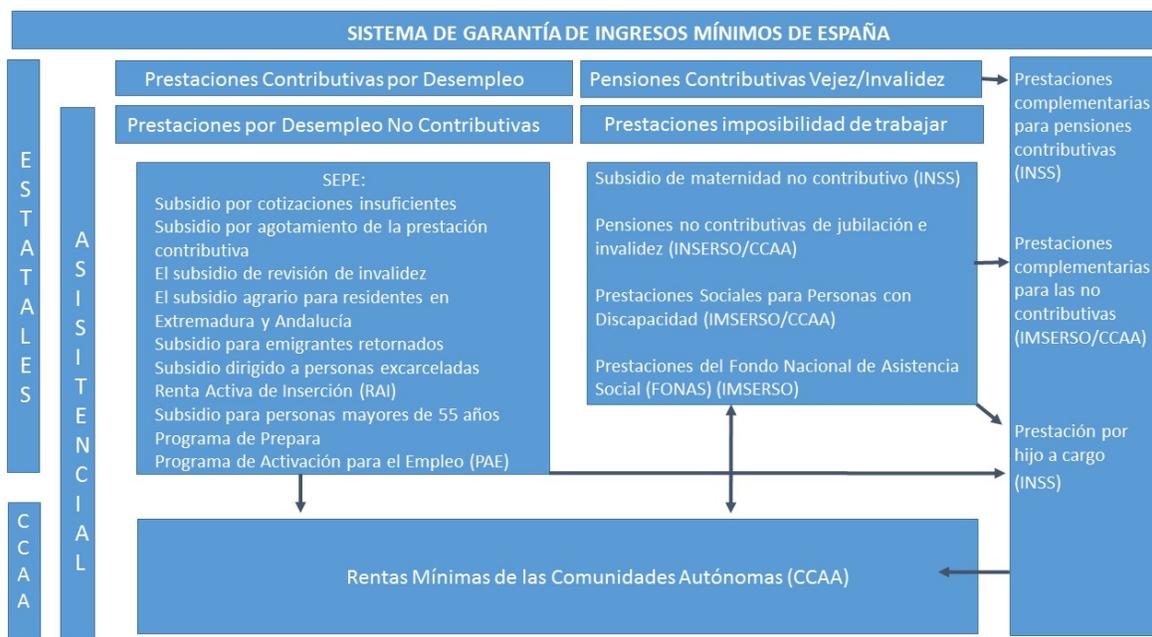
Este resumen ejecutivo se estructura en cuatro bloques de contenidos. El objetivo del primero es describir, de manera detallada, las principales características de las prestaciones que conforman el sistema de garantía de ingresos en España. El segundo bloque ofrece una amplia panorámica de la evolución del sistema de garantía de ingresos en relación a las prestaciones y su situación actual. En el tercero de los bloques se analiza el efecto del sistema de garantía de ingresos sobre la reducción de la pobreza. En el cuarto bloque se evalúa la dinámica de las prestaciones y la inserción laboral. El resumen ejecutivo se cierra con un conjunto de recomendaciones para guiar los cambios, modificaciones y decisiones que se puedan adoptar en torno al presente y futuro del sistema de garantía de ingresos en España.

1. EL MAPA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA

La estructura del sistema de garantía de ingresos en España se sustenta en dos lógicas diferenciadas: la protección contributiva derivada de una aportación previa, que no es objeto de análisis en este informe, y la protección no contributiva o asistencial desarrollada para proteger a las personas trabajadoras que quedan fuera o han agotado la protección contributiva o que no tienen capacidad para trabajar, ya sea por edad, enfermedad o discapacidad. Ambos niveles comparten un carácter protector que se traduce tanto en la percepción de prestaciones económicas (de distinta cuantía y duración) como en la realización de acciones orientadas a retornar al mercado de trabajo. Sin embargo, la filosofía que sustenta cada uno de los niveles condiciona el acceso, la protección y la cobertura de cada una de las prestaciones.

A la complejidad del sistema también se le suma la participación en la gestión, diseño, capacidad normativa y financiación de distintos niveles de la administración. Por un lado, las prestaciones de la Administración General de Estado (AGE) cuentan con la implicación de instituciones diferentes, como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Por otro lado, de acuerdo al actual reparto de competencias, el último nivel de protección es desarrollado por las Comunidades Autónomas (CCAA) a través de las llamadas Rentas Mínimas Autonómicas (RMI).

Diagrama 1. Mapa de prestaciones de sistema de garantía de ingresos mínimos de España.



En el nivel de protección asistencial, objeto de estudio de este trabajo, se ubican distintas prestaciones que más allá de sus características de acceso, protección, duración y cuantías son gestionadas por diferentes instituciones y están llamadas a proteger distintas contingencias. En las prestaciones de ámbito estatal se ubican, por un lado, las prestaciones no contributivas por desempleo y, por otro lado, aquellas destinadas a proteger ante la incapacidad, permanente o transitoria, de trabajar. Las primeras están gestionadas y financiadas por el SEPE y están llamadas a proteger a los colectivos que han agotado las prestaciones por desempleo o no han alcanzado los mínimos de cotización necesarios para acceder a ese nivel de protección. Igualmente están diseñadas para atender las situaciones de desempleo de larga duración, especialmente en el caso de algunos colectivos como mayores de 45 años, víctimas de violencia de género, emigrantes retornados, personas en centros de internamiento y hogares con responsabilidades familiares, entre otros. Estas prestaciones son el subsidio por cotizaciones insuficientes, el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45 años, el subsidio de revisión de invalidez, el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, el subsidio dirigido a emigrantes retornados a España, el subsidio dirigido a personas excarceladas, la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio para personas mayores de 55 años, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE). Estos dos últimos han sido programas extraordinarios diseñados en el marco de la crisis económica para dar protección al desempleo de larga duración de algunos colectivos.

La cuantía de estas prestaciones alcanza, en la mayoría de los casos, el 80% del IPREM (426 euros al mes). La duración de esta prestación es variable, en función de la edad de la persona perceptora o sus responsabilidades familiares. Puede ir desde los 6 meses

improrrogables de los programas extraordinarios de empleo, a los 33 meses de prestación (en periodos de 11 meses) de la Renta Activa de Inserción o hasta la edad de jubilación en el caso del subsidio de mayores de 55 años.

Igualmente, el sistema también reconoce otras prestaciones no contributivas destinadas a proteger ante la incapacidad de trabajar, como el subsidio de maternidad no contributiva, gestionado y financiado por el INSS, y las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad y las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), todas ellas enmarcadas en el IMSERSO pero gestionadas, y en el caso de los complementos también financiadas, por las Comunidades Autónomas. Su duración y cuantía dependen de la necesidad a la que están llamadas a atender. El subsidio de maternidad se prolonga 42 días naturales con una cuantía de 532,51€. En cuanto a las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas la cuantía alcanza los 367,90€ y se mantiene mientras los requisitos se cumplen. En cuanto a las prestaciones por discapacidad, aunque actualmente solo puede solicitarse la ayuda por transporte que tiene una cuantía de 63,30 euros mensuales, el resto de modalidades se encuentran a extinguir (Garantía de ingresos mínimos y Ayuda a tercera persona), por lo que aquellas personas que en años anteriores fueron beneficiarias continúan percibiéndola. Del mismo modo, también las prestaciones del FONAS se encuentran a extinguir, y de nuevo, al ser una prestación de derecho vitalicio las personas que mantienen los requisitos de acceso y fueron beneficiarias continúan percibiéndola aunque ya no sea posible su solicitud para nuevas beneficiarias. Actualmente ésta prestación alcanza los 149,86 euros mensuales.

La última red de prestaciones de sistema corresponde a las Rentas Mínimas de cada una de las Comunidades Autónomas. Si bien estas prestaciones tienen como objetivo reducir la insuficiencia de ingresos, todas ellas establecen una serie de obligaciones de activación e inserción vinculadas a su percepción. El nivel de protección autonómico está afectado por una de las debilidades del sistema: la diversidad territorial, debido a que aunque hay algunos elementos coincidentes existen 19 prestaciones distintas, una por Comunidad y Ciudad Autónoma, con diversos criterios, cuantías, duración y naturalezas protectoras. Por tanto, la capacidad de protección que ofrecen, entre otras dimensiones, en términos de cuantía y duración es muy heterogénea. En algunos casos, las diferencias en las cuantías llegan a equivaler al doble de la prestación (las cuantías para una persona en Ceuta o Valencia son 300 y 330 euros, respectivamente, mientras que en Navarra y País Vasco son 600 y 625,58 euros). Igualmente, en relación a la duración, Andalucía establece un único período de 6 meses, mientras Asturias, Cantabria, Castilla y León, País Vasco, Madrid, Baleares y Navarra reconocen la percepción siempre que las necesidades que motivaron la prestación se mantengan.

Este conjunto de prestaciones forman parte de los distintos niveles del sistema de garantía de ingresos mínimos. Sin embargo, en su origen no fueron concebidos como tal, estando su desarrollo marcado por el diseño de nuevas prestaciones que buscaban proteger a distintas situaciones de necesidad no cubiertas hasta el momento. En este sentido, tanto los niveles autonómicos como estatales han ido extendiendo su protección de manera subsidiaria y/o, en algunos casos, complementando los niveles de protección. Por tanto, si bien se puede

debatir sobre si debemos hablar de un solo sistema o de dos sistemas que conviven y protegen en distintos niveles de necesidad, los criterios de acceso a las prestaciones autonómicas y las incompatibilidades entre algunas de estas prestaciones dibujan, a nivel normativo, el orden de acceso a cada una de las prestaciones presentadas. El tránsito por el sistema de mínimos, habitualmente, implica recorrer los distintos niveles, con diferentes instituciones responsables y, en ocasiones, complementando unas prestaciones a otras.

En relación a la trayectoria de una persona parada de larga duración, es común que si tiene derecho a ello perciba una prestación por desempleo contributiva. Una vez agotada, el SEPE ofrece los subsidios no contributivos y algunos programas para la activación en el empleo. Si la persona en desempleo pertenece a colectivos en riesgo (por razones de edad, discapacidad, violencia de género o retorno migratorio) puede solicitar una Renta Activa de Inserción. Si una vez agotado todo el sistema de prestaciones del SEPE la persona continua en desempleo, podrá solicitar la renta mínima de la Comunidad Autónoma en la que reside.

Las personas que no pueden trabajar, por razones de edad, discapacidad o enfermedad, podrán solicitar una prestación no contributiva prevista para estas situaciones, siempre que cumplan los requisitos de acceso. Estas prestaciones pueden ser complementadas por los complementos de mínimos destinados tanto a las pensiones contributivas como no contributivas, así como por la prestación por hijo a cargo, compatible con todas las prestaciones del sistema. La prestación por hijo a cargo tiene una cuantía de 291 euros anuales para un hijo menor de 18 años y su percepción está sujeta a requisitos de renta. Por otro lado, los pensionistas con pensiones más bajas también podrán solicitar, en las Comunidades Autónomas que lo reconozcan, el complemento para prestaciones no contributivas (Andalucía, Asturias, Castilla La Mancha, Cataluña, Galicia, Extremadura, Navarra y País Vasco). La cuantía de este complemento mensual va desde los 9,85 euros en Andalucía a los 208 de Navarra.

En los últimos años, el incremento de personas perceptoras y la extensión de las situaciones de ausencia de ingresos y empleo han puesto de manifiesto las complejidades e inconsistencias del sistema, evidenciando la diversidad de niveles administrativos implicados, la difícil articulación entre prestaciones, las lagunas del sistema y la diversidad territorial. Este modelo, diseñado para proteger más a algunos colectivos por razones de edad, responsabilidades familiares y/o acontecimientos vitales, posee exclusiones normativas y barreras procedimentales en la aplicación de la norma que ponen de manifiesto la falta de cohesión del sistema.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: SITUACIÓN ACTUAL Y CARACTERIZACIÓN

2.1. Evolución de personas beneficiarias y gasto

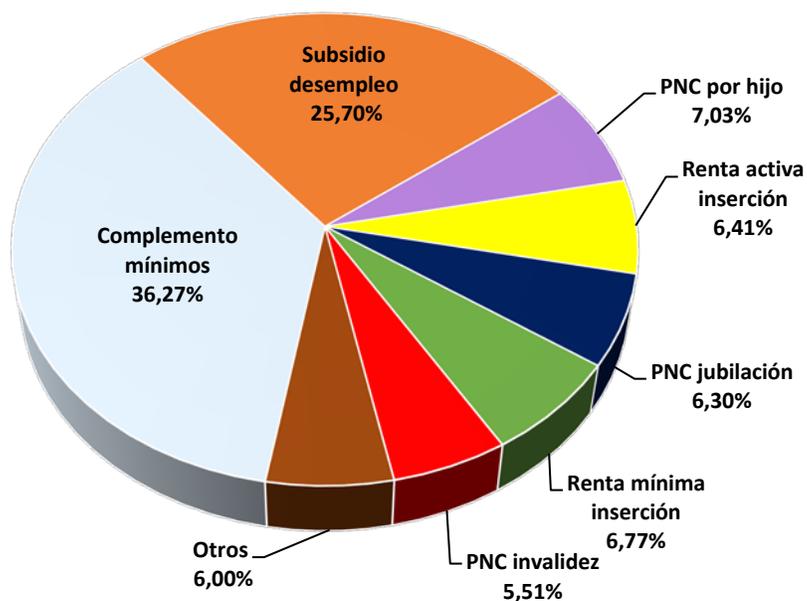
El sistema de garantía de ingresos en España, entendido como el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica, se separa en sus parámetros básicos de los sistemas presentes en los países europeos de mayor renta.

La cobertura del sistema es menor y las prestaciones son menos generosas, presentando, además, algunos rasgos diferenciales tanto en su evolución como en la forma de organizar la última red de protección económica. Es el resultado de la cobertura gradual de determinadas necesidades, formándose la última red como un conglomerado de prestaciones muy diferentes en cuanto a condiciones de acceso y cuantías ofrecidas por el Estado, combinadas con prestaciones que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza desarrolladas por las comunidades Autónomas.

Se trata, en cualquier caso, de un sistema que ha llegado a manejar un volumen importante de recursos presupuestarios (cerca de veinte mil millones de euros anuales) y que cuenta con un número elevado de personas beneficiarias (algo menos de seis millones). No obstante, la forma en la que se ha ido construyendo ha dado lugar a problemas de articulación tanto entre las distintas prestaciones como entre los ámbitos administrativos que las gestionan.

Gráfico 1. Gasto en prestaciones del sistema de garantía de ingresos

Gasto de prestaciones asistenciales 2015.

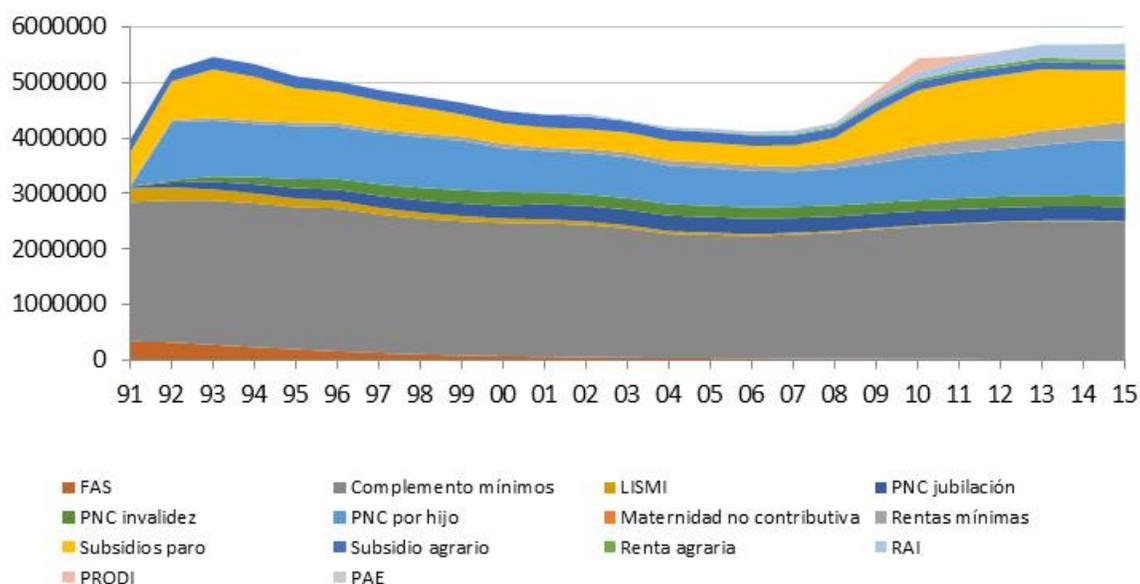


Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El principal rasgo en la observación de las tendencias en el largo plazo es la expansión cobrada por el sistema, aunque tal crecimiento no fue continuado durante las tres últimas décadas. Un primer momento expansivo tuvo lugar a comienzos de los años ochenta,

período en el que se duplicó el número de prestaciones. Un segundo período expansivo se produjo durante la primera mitad de los años noventa, cuando tuvieron lugar, de forma paralela, la introducción de nuevas prestaciones y una breve pero intensa recesión, llegando a cinco millones y medio de prestaciones. La última fase de crecimiento del sistema tuvo su origen en el cambio de ciclo económico a partir de 2008, que hizo que se pasara de algo más de cuatro millones de prestaciones en víspera de la crisis a casi seis millones en 2015. Este impacto es todavía más nítido cuando el análisis se centra en el conjunto de prestaciones sin tener en cuenta los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, alcanzándose el máximo histórico en el volumen del sistema y casi doblándose la cifra desde el millón doscientas mil prestaciones que había en 2007 a los dos millones doscientas mil de 2015.

Gráfico 2. Evolución del número de prestaciones asistenciales, 1991-2015.

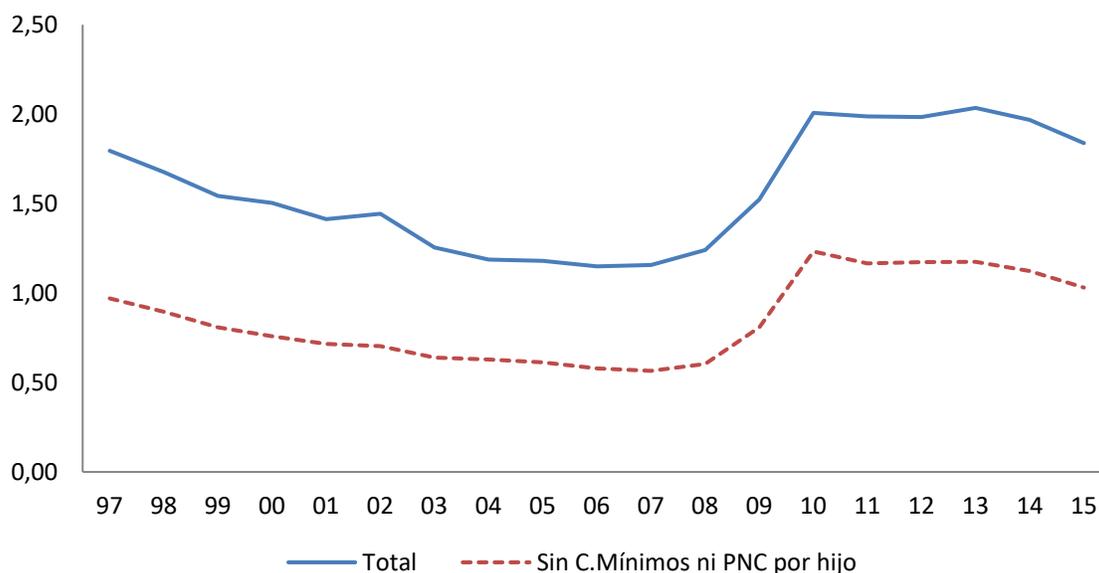


Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Los cambios en el volumen del sistema en el largo plazo también son perceptibles cuando se analizan las cifras de gasto, aunque con algunos matices. Las cifras de gasto se mantuvieron más o menos estables hasta el inicio de la crisis, con un veloz crecimiento desde 2008 hasta alcanzar su máximo histórico en 2010 (cerca de 22.000 millones de euros). A partir de esa fecha se inició un progresivo descenso mientras que el número de personas beneficiarias se mantuvo más o menos estable, causando la pérdida de la intensidad protectora del sistema. Del total del gasto, algo más de un tercio se destina al pago de complementos de mínimos. Le sigue en importancia el subsidio de desempleo, con una cuarta parte del total. Todas las otras prestaciones suponen menos del 10% del gasto.

De las distintas prestaciones que dan forma al sistema de garantía de ingresos, las más antiguas son las que tratan de cubrir el riesgo de vejez e invalidez. Su mayor expansión tuvo lugar con la Ley de Pensiones no Contributivas de 1990, que trató de asegurar a todos los ciudadanos en situación de jubilación o invalidez y en estado de necesidad una prestación económica. Después de un crecimiento importante de las personas beneficiarias en los primeros años de desarrollo, las cifras moderaron su crecimiento a partir del año 2000 para pasar a ser más pausado en los primeros años de esta década y decreciente después.

Gráfico 3. Evolución del gasto en prestaciones asistenciales sobre el PIB, 1997-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional de España y los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

La Ley de 1990 también supuso un cambio importante en las prestaciones familiares, con la introducción de una nueva prestación por hijo a cargo dentro del sistema de la Seguridad Social. Se estableció una modalidad no contributiva, dando cobertura a varios hogares hasta el momento sin protección. El número de personas beneficiarias de estas prestaciones ha tenido una evolución marcadamente anticíclica. La cifra fue descendiendo año a año desde más de un millón de personas beneficiarias a principios de los años noventa a poco más de 600.000 en 2007. Desde entonces no ha dejado de crecer, recuperando en 2015 el millón de unidades. El gasto por beneficiario, sin embargo, ha registrado la tendencia contraria, con un valor medio de la prestación para los menores de 18 años sin discapacidad en términos nominales muy inferior en la actualidad al que había en 2008. La prestación por hijo a cargo sigue, por tanto, limitada a familias de muy baja renta, que reciben cuantías anuales muy pequeñas.

Un segundo bloque es el formado por las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Pese a que representa una parte pequeña del sistema, con poco más del 6% del gasto total, se trata de una de las prestaciones más presentes en el debate sobre el sistema de garantía de ingresos, tanto por tratarse del único instrumento de protección general frente al riesgo de pobreza como por su carácter completamente descentralizado, que incorpora dosis muy altas de fragmentación territorial a una última red de protección ya de por sí muy diferenciada en sus cuantías y cobertura por el número de prestaciones existentes. Un rasgo permanente en su evolución ha sido que su desarrollo, tanto en lo que se refiere al diseño de las prestaciones como a su financiación, ha correspondido con carácter exclusivo a los gobiernos territoriales, dando lugar a importantes diferencias tanto en la naturaleza de las prestaciones como en la cobertura ofrecida. El resultado ha sido tanto una cobertura muy dispar de los hogares con menores recursos, en términos de población atendida, como tasas de adecuación o suficiencia económica de las prestaciones muy heterogéneas, más allá de las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio.

El número de personas beneficiarias de las rentas mínimas no ha dejado de aumentar desde su puesta en marcha, con la única excepción del año 2012. Antes de la crisis, por tanto, las rentas mínimas ya habían adquirido un papel central en la lucha contra la exclusión social y en el alivio de los problemas de pobreza más severa en muchas Comunidades Autónomas, cruzando el umbral de los cien mil hogares beneficiarios a mediados de la pasada década. Con el cambio de ciclo económico, algunas Comunidades Autónomas realizaron un esfuerzo importante para dar cobertura a las nuevas necesidades. El número de personas beneficiarias más que se duplicó entre finales de 2007 y 2011, pasando de algo más de cien mil a cerca de 260.000 en 2013, sin que la tendencia al alza parezca detenerse, con posteriores aumentos hasta alcanzar más de trescientos veinte mil hogares en 2015. Quedan pocas dudas, por tanto, tanto de la magnitud del cambio como de los retos a los que se enfrentan los programas, con una demanda que no deja de crecer en un contexto de ajuste presupuestario muy severo.

Desde su inicio, el crecimiento de las cifras de hogares beneficiarios no se ha repartido de manera homogénea entre las Comunidades Autónomas. Tanto en su desarrollo anterior como en la respuesta de los distintos gobiernos autonómicos a las necesidades suscitadas por la crisis y, muy especialmente, por el desempleo, la nota más característica ha sido la variedad de experiencias, dependiendo en buena medida tanto de los recursos disponibles y la diferente incidencia de las situaciones de insuficiencia de ingresos como de la propia heterogeneidad de la respuesta política al problema de la pobreza.

Según los datos que recoge el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el gasto por beneficiario en términos reales prácticamente se ha mantenido estable desde mediados de los años noventa (en torno a los 2.100 euros anuales). De los algo más de mil trescientos cincuenta millones de euros que en 2015 se gastaron las CC.AA. en estas prestaciones, cerca del 65% correspondió al presupuesto ejecutado en el País Vasco (36%), Cataluña (13%), Madrid (9%) y Asturias (7%), lo que supone un peso mayor en conjunto, por tanto, que el que tienen estas comunidades en el número de personas beneficiarias. Las diferencias en la evolución del gasto por Comunidades Autónomas y, sobre todo, la persistencia de cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos muy reducidos en algunas

regiones han suscitado una notable controversia. La cuestión básica es no sólo si la diferenciación territorial supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino si ha permitido que en algunas Comunidades Autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico. La valoración de la desigualdad resultante del pago de prestaciones diferentes ofrece, sin embargo, sólo una dimensión de los problemas de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas. Las diferencias son aún superiores en el caso de la relación entre el número de hogares beneficiarios de las prestaciones y el de los hogares sin ingresos, ya que mientras que algunas Comunidades presentan ratios superiores al 100% en otras la relación no llega al 10%.

Contemplando en su conjunto el rápido crecimiento del volumen del sistema de garantía de ingresos, se deduce que aunque ha mostrado una notable capacidad de ajuste al cambio de ciclo económico no ha resultado suficiente para dar respuesta al veloz aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis. Los datos sobre la relación entre personas beneficiarias y población total refrendan esta opinión, con una incidencia muy reducida del sistema (en torno a 0,11 prestaciones por habitante), muy inferior a la de otros países europeos, según los datos de *CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset*, sobre todo si se tiene en cuenta que algunas de las prestaciones que más contribuyen a aumentar el total, como las no contributivas por hijo a cargo, aunque afectan a muchos hogares ofrecen cuantías muy bajas. Esa limitada incidencia también se confirma cuando se calcula la relación entre el gasto en estas prestaciones y el PIB. Hasta el inicio de la crisis se registró una continua caída del indicador, pasando de 1,8% en 1997 a 1,1% diez años después, para volver a subir hasta el 1,8% actual (un 1% del PIB cuando el análisis se realiza sin los complementos de mínimos de las pensiones y las prestaciones por hijo a cargo).

2.2. Evolución de las personas beneficiarias y del gasto del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo

Un aspecto que separa a España de la media de los países de la Unión Europea es que, siendo su gasto social inferior al promedio, presenta una sobrerrepresentación del gasto en desempleo con respecto al resto de las categorías del gasto social. Esto sucede incluso en etapas en que el crecimiento económico es más intenso y las tasas de paro relativamente bajas⁵. Tal rasgo indica la contribución del sistema de protección por desempleo al funcionamiento del sistema económico y del mercado laboral en España, caracterizado por una elevada temporalidad y rotación entre el empleo y el paro. Además, como estabilizador automático de la economía, la protección por desempleo ha desplegado todo su potencial en las grandes crisis de empleo que ha registrado España en las últimas décadas.

⁵ Así lo corroboran los datos ofrecidos en el *Anuario de Estadísticas* ("Protección Social en la Unión Europea") publicado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El gasto social con respecto al PIB era el 22% en España y el 26,7% en la UE-28 en 2008, y el 25,9% y el 29,5%, respectivamente, en 2012. A su vez, el gasto en desempleo representaba el 10,8% de dicho gasto social en España y el 4,9% en la UE-28 en 2008, y el 14% y el 5,4%, respectivamente, en 2012.

En cuanto al carácter redistributivo del sistema, hay que distinguir entre los niveles contributivo y asistencial. El primero contiene ciertos elementos redistributivos principalmente asociados a dos aspectos de su diseño: la aplicación de cuantías máximas y mínimas de la prestación, con lo que resultan proporcionalmente más beneficiados los trabajadores con rentas más bajas, y la consideración de la existencia de cargas familiares en la determinación de dichos límites.

El nivel asistencial, sin embargo, se caracteriza por cuantías fijas y relativamente bajas. Además, debe señalarse que la rotación que caracteriza estructuralmente al mercado de trabajo español junto con la prolongación de las situaciones de paro durante el periodo recesivo reciente ha provocado un importante trasvase de personas beneficiarias a la vertiente asistencial de la protección. A este respecto, hay que recordar que el volumen de personas beneficiarias del nivel asistencial superó al del nivel contributivo a partir de 2010, algo que, en cualquier caso, ya se dio con anterioridad incluso en etapas expansivas (sucedió entre 1986 y 2002). Esto puede ser indicativo de la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen de paro de larga duración que crece en periodos recesivos, especialmente si estos se prolongan en el tiempo.

La tendencia hacia la asistencialización disminuye, por tanto, el potencial redistributivo de la protección por desempleo y aumenta la desigualdad. Tal resultado es especialmente relevante por el hecho de que el nivel de la atención asistencial de la protección por desempleo en España se encuentra entre los más bajos de los países de la OCDE, con cuantías bastante por debajo del umbral de la pobreza.

2.3. Distribución territorial y perfiles socio-demográficos de las personas beneficiarias

Las distintos tipos de prestaciones del sistema de garantía de ingresos presentan características propias en cuanto a su distribución territorial y los perfiles de las personas beneficiarias. En el caso del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo se detectan los siguientes rasgos:

- La distribución de las comunidades autónomas dentro de cada tipo de prestación y la incidencia de cada subsidio en el interior de cada comunidad no son idénticas, existiendo grandes diferencias en muchas ocasiones. Esto puede deberse a factores muy diversos, siendo especialmente relevante la estructura productiva (que se refleja en una composición sectorial y ocupacional del empleo diferente) y la dinámica del mercado de trabajo (con distintos niveles de ocupación y desempleo, tasas de temporalidad, etc.), lo que determina en parte el acceso de los trabajadores a cada uno de los tipos de prestaciones por desempleo.
- El examen por características socio-demográficas muestra una cierta especialización de los subsidios por desempleo según determinadas características de las personas receptoras. Es el caso de la distribución por género, dado que los varones están más presentes en ciertos tipos de prestaciones con derecho a duraciones potenciales más largas, como los subsidios de colectivos especiales, en el que está incluido el de mayores de 55 años, y el de agotamiento de prestaciones contributivas con más de 45 años. Sucede lo

contrario con las mujeres, con más peso en prestaciones con derechos más cortos, como los subsidios por agotamiento de prestaciones contributivas de menos de 45 años y cotizaciones insuficientes, en la renta agraria y, sobre todo, en los programas temporales. Esta especialización es todavía más evidente en el caso de la edad, pues algunos subsidios utilizan esta variable como elemento definitorio. Este aspecto también tiene que ver con la distinta posición en el mercado laboral de los trabajadores según la edad. A este respecto, por ejemplo, los subsidios con más presencia (un 59%) entre los jóvenes de menos de 30 años son los de cotizaciones insuficientes.

Por lo que respecta a las personas receptoras de prestaciones de pensiones con complemento a mínimos, se observa que el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos se sitúa en el 26,5% como promedio nacional, aunque existe una gran diversidad entre las distintas comunidades. En general, y tanto para el total como en el caso de los diferentes tipos de pensiones (jubilación, supervivencia, incapacidad permanente) y regímenes (general, autónomos, etc.), se cumple que hay algunas comunidades que presentan un porcentaje más elevado que la media (Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Canarias, Galicia, Murcia y Melilla) y otras que presentan uno más reducido (País Vasco, Madrid, Cataluña y Asturias).

Finalmente, en cuanto a los hogares perceptores de rentas mínimas autonómicas, hay que señalar dos rasgos básicos:

- País Vasco, Andalucía, Madrid y Cataluña concentran el 59% del total de unidades beneficiarias de rentas mínimas, mientras conjuntamente suponen algo más de la mitad de la población española. En términos de gasto, en torno al 64% del total corresponde al presupuesto ejecutado en dichas comunidades, con un peso muy importante del País Vasco en el total. Esta diferencia revela que los recursos dedicados por unidad perceptora de la prestación son mayores en estas comunidades que en el resto.
- El análisis según características socio-demográficas revela un cierto predominio de algunos atributos: la mayor parte de las personas beneficiarias son mujeres (60%), españolas (65%), tienen una edad situada en los tramos centrales de 25 a 55 años (77%), tienen estudios primarios o inferiores (67%) y se encuentran desempleadas (71%). Destacan los pesos que tienen las personas extranjeras (35%), mayores de 55 años (15%) e inactivas no jubiladas (23%).

3. EFECTOS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

3.1. La adecuación de las prestaciones de garantía de ingresos

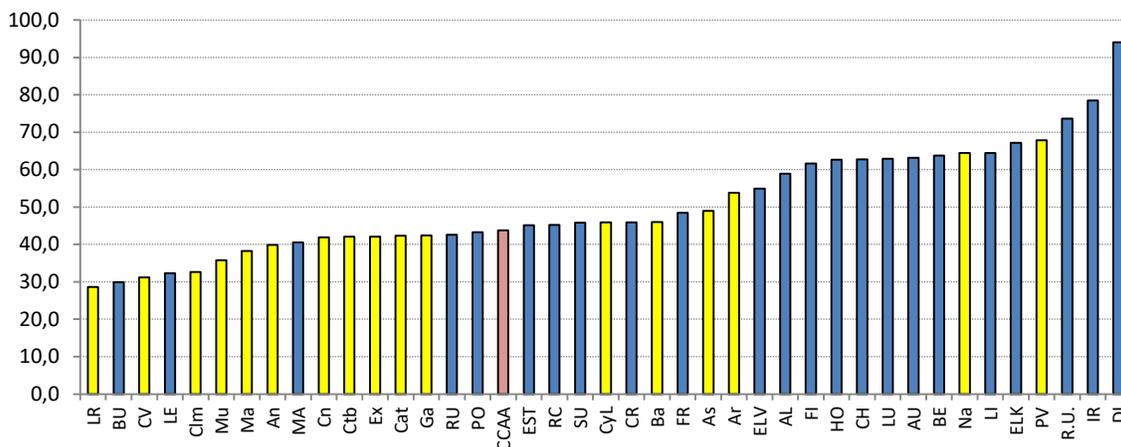
El objetivo principal de las prestaciones de garantía de ingresos es servir de última malla de seguridad económica en la lucha contra la pobreza. En la práctica, sin embargo, el temor a que las prestaciones favorezcan una menor participación laboral o la propia opción en algunos sistemas por prestaciones más categóricas y selectivas han hecho que las cuantías se hayan ido estableciendo teniendo en cuenta otras referencias. En muchos países las

prestaciones quedan lejos de los umbrales de pobreza y sus efectos sobre ésta son limitados. Con la crisis, los problemas de adecuación se han ampliado. En el caso de España, las bajas cuantías, los problemas de cobertura de la población vulnerable y, sobre todo, la ausencia de una última red de seguridad económica equiparable a la de la mayoría de países europeos, causaron que la pobreza, que ya era superior a la media antes de la crisis, creciera más que en la mayoría de países de la Unión Europea.

Una de las cuestiones más relevantes en el análisis de los efectos sobre la pobreza del sistema de garantía de ingresos es la adecuación de las prestaciones. Ésta remite al uso de perspectivas y aproximaciones muy diversas. Cuando se comparan las cuantías con el salario mínimo, e indirectamente con los cambios en el nivel de precios, se observa una diferencia importante entre la evolución seguida por las prestaciones contributivas y las de garantía de ingresos, lo que ha ampliado la diferenciación entre las personas beneficiarias del sistema español de prestaciones sociales. Mientras que las primeras registraron una clara tendencia ascendente respecto al SMI hasta mediados de la pasada década, en el caso de las segundas no hubo grandes fluctuaciones en esa relación. En el caso de las rentas mínimas, ese indicador se movió durante todo su período de funcionamiento en niveles cercanos al 60%.

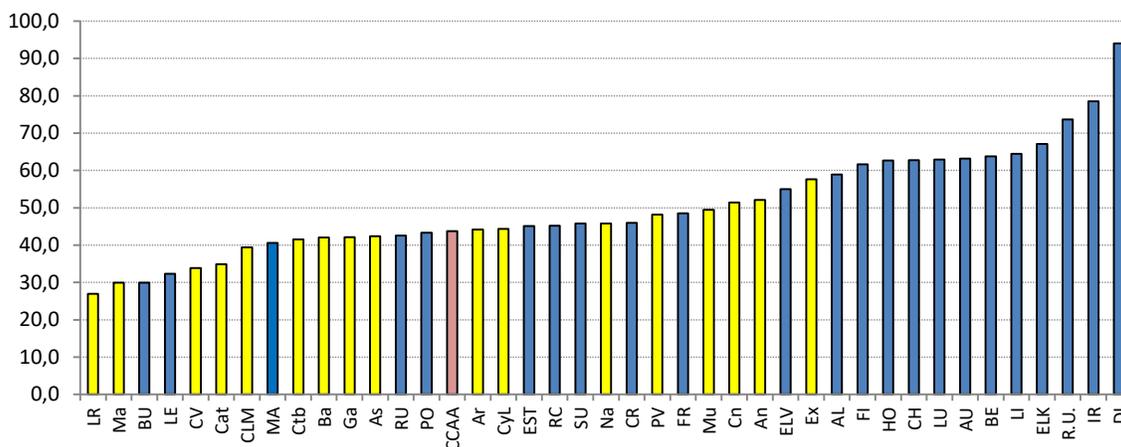
Una segunda comparación puede realizarse relacionando las cuantías de las prestaciones con el PIB per cápita. En el caso de las prestaciones contributivas, tras un importante proceso de revalorización a principios de los años ochenta, desde mediados de la década de los noventa hasta la crisis reciente las cuantías, con excepción de las mínimas desde 2004, crecieron más lentamente que la economía. Este proceso se invirtió con la crisis, con una mejora de casi quince puntos entre 2007 y 2013, debido a la severa caída de la renta media y la mejora de las cuantías por el número creciente de nuevas entradas en el sistema con pensiones más altas. El acercamiento a las rentas medias ha sido mucho más lento en el caso de las prestaciones de garantía de ingresos, con efectos menos marcados del cambio de ciclo durante las fases recesivas. Mientras que en el período de bonanza económica anterior a la crisis sí tuvo lugar un claro distanciamiento de las cuantías respecto a la renta media, la prolongación e intensidad de la etapa recesiva reciente no llevó el indicador a los niveles previos, concentrándose la mejora, además, en los dos primeros años de la crisis.

Gráfico 4. Adecuación de las rentas mínimas en las CC.AA. y la Unión Europea, 2014 (cuantía de las prestaciones en relación al umbral de pobreza nacional, pareja con dos hijos, umbrales nacionales).



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

Gráfico 5. Adecuación de las rentas mínimas en las CC.AA. y en la Unión Europea, 2014 (cuantía de las prestaciones en relación al umbral de pobreza nacional, pareja con dos hijos, umbrales regionales).



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

De la comparación de las cuantías de las prestaciones, consideradas aisladamente, con los umbrales de pobreza que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) también se desprende un problema importante de adecuación, junto a diferencias importantes tanto por prestaciones como por tipo de hogar. Dada la caída del umbral de pobreza desde el inicio de la crisis, como consecuencia de su carácter relativo, se ha ido recortando la brecha entre el nivel de las transferencias y la línea de pobreza en el conjunto de prestaciones del sistema, con una mayor mejora relativa de las rentas mínimas que de las pensiones no contributivas y la RAI. No obstante, las prestaciones de garantía de ingresos incluidas en la comparación resultan claramente insuficientes para cubrir el riesgo de pobreza cuando

aumenta la dimensión del hogar, con niveles por debajo del 50% en las rentas mínimas y en torno al 35% en el caso de la RAI.

Cuando se estima este mismo indicador para los países de la UE destaca tanto la variedad de resultados como la limitada suficiencia económica de las rentas mínimas españolas, de las que cabe recordar que sólo representan el 6% del gasto total del sistema de garantía de ingresos. Mientras que en países como Dinamarca las prestaciones cubren casi en su totalidad el riesgo de pobreza y los países anglosajones presentan indicadores cercanos al 75%, la mayoría de los países centroeuropeos ofrecen niveles de adecuación entre el 50 y el 70% del umbral de pobreza, superiores, por tanto, al promedio de las Comunidades Autónomas. Este valor medio, sin embargo, esconde una amplia diversidad de resultados, ya que mientras que algunas comunidades se sitúan en la zona medio-baja (Aragón, Asturias, Baleares y Castilla y León) y otras incluso en la parte alta (País vasco y Navarra), la mayoría de las Comunidades presentan indicadores de adecuación bajos o muy bajos en el marco europeo. Tal resultado refuerza la idea de una acusada heterogeneidad dentro de las rentas mínimas autonómicas, con una marcada diferencia entre un tipo de modelo subsidiario, presente en la mayoría de los casos, y otro más complementario. Hay que advertir, en cualquier caso, que si esa comparación se hace con los umbrales regionales de pobreza se produce una sensible mejora en algunas de las CC.AA. con menor renta media, con resultados mucho mejor ajustados a sus posibilidades presupuestarias. Lo contrario sucede en algunas de las regiones que con el anterior criterio ocupan algunas de las primeras posiciones del ranking, que descienden a niveles medio-bajos de protección.

El balance global que puede hacerse, por tanto, a través de los diferentes indicadores utilizados es de bajos niveles de adecuación del sistema español de garantía de ingresos. Existe un serio problema de eficacia derivado de las bajas cuantías de las prestaciones en relación al umbral de pobreza, habiéndose distanciado, además, las prestaciones de garantía de ingresos de otras que ofrecen mayor protección.

3.2. Efectos sobre la pobreza: impacto agregado, efectos diferenciados de cada prestación y contribución a la reducción de la pobreza moderada y severa

Las reducidas cuantías y el escaso peso que tienen las prestaciones analizadas en la renta disponible de los hogares hacen fácil anticipar un modesto efecto redistributivo. En casi todos los países de la Unión Europea, de hecho, y especialmente en los países mediterráneos, el efecto sobre la desigualdad de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones es poco relevante. Este efecto redistributivo tan limitado de las prestaciones de garantía de ingresos no debe interpretarse como el resultado de problemas de asignación o que no se concentren en los hogares con rentas más bajas. Los indicadores estimados para las distintas prestaciones de garantía de ingresos muestran que los niveles de progresividad son altos, siendo los más elevados los correspondientes al subsidio de desempleo y las rentas mínimas.

Cuadro 1. Efecto de las prestaciones monetarias sobre la reducción de la incidencia de la pobreza por tipos de prestaciones y tipos de hogar, 2015 (Umbral: 60% de la renta mediana)^a.

	Pensiones jubilación	Pensiones no contr. vejez	Prestación desempleo (contributiva)	Prestación desempleo (asistencial)	Pensiones de incapacidad permanente	Pensiones no contr. invalidez	Becas	Familiares contributivas	Familiares no contributivas	Familiares universales	Exclusión Social	Vivienda	Enfermedad contributivas	Enfermedad no contrib.
Hombres	-27,0	-0,1	-6,0	-2,8	-4,7	-0,1	-0,3	-0,2	-1,2	-0,1	-3,3	-0,1	-0,8	0,0
Mujeres	-23,1	-0,2	-5,8	-2,5	-3,6	-0,1	-0,3	-0,3	-1,2	-0,3	-3,6	-0,1	-0,5	0,0
<16 años	-3,2	-0,2	-9,8	-3,5	-2,7	-0,2	-0,2	-0,7	-3,1	-0,9	-5,8	-0,2	-0,6	0,0
16-25	-5,0	0,0	-6,3	-3,0	-3,4	-0,1	-1,8	0,0	-1,5	0,0	-5,8	-0,2	-0,6	-0,1
26-35	-11,6	0,0	-8,0	-3,3	-5,6	-0,3	0,0	-1,0	-1,6	-0,3	-3,8	0,0	-0,5	0,0
36-45	-9,1	-0,2	-11,0	-3,7	-2,6	-0,2	-0,2	-0,4	-1,9	-0,6	-3,5	-0,1	-0,8	0,0
46-55	-6,6	-0,1	-7,4	-3,4	-5,3	-0,3	-0,5	0,0	-0,9	0,0	-5,4	-0,2	-1,1	0,0
56-65	-23,9	0,0	-6,3	-5,1	-14,4	0,0	-0,3	0,0	-0,7	0,0	-4,0	0,0	-1,9	-0,1
66-75	-67,0	-0,1	-1,0	-0,3	-0,7	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-0,4	0,0	-0,1	0,0
>75	-48,0	-0,3	-0,9	-0,2	-1,1	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-1,2	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, <30 años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-21,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, 30-64 años	-5,4	0,0	-6,8	-1,4	-6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	0,0	-2,6	0,0
Una persona: hombre, >65 años	-73,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, <30 años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, 30-64 años	-4,3	0,0	-5,6	-3,3	-5,4	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	-3,0	0,0	-1,5	0,0
Una persona: mujer, >65 años	-23,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0
2 adultos sin niños, al menos una persona >65 años	-63,9	-0,1	-0,7	-0,3	-1,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
2 adultos sin niños, ambos <65 años	-11,0	0,0	-7,6	-5,6	-10,9	-0,3	0,0	0,0	-0,2	0,0	-4,8	0,0	-1,8	-0,2
Otros hogares sin niños dependientes	-34,1	-0,2	-6,5	-3,4	-8,9	-0,2	-0,1	0,0	-1,1	0,0	-2,6	-0,1	-1,0	0,0
Un adulto con al menos un niño dependiente	-0,9	0,0	-13,5	-1,0	-1,7	0,0	-2,1	0,0	-1,1	-0,8	-4,4	-0,4	0,0	0,0

Dos adultos con un niño dependiente	-4,2	0,0	-12,9	-3,3	-5,0	-0,5	-0,7	-2,2	-1,0	-0,2	-3,3	0,0	-0,1	0,0
Dos adultos con dos niños dependientes	-1,9	0,0	-10,4	-5,4	-1,9	0,0	-0,2	-0,4	-1,7	-1,2	-4,8	-0,2	-1,1	0,0
Dos adultos con tres o más niños dependientes	-0,2	0,0	-4,1	-1,4	-2,8	0,0	0,0	0,0	-3,3	-0,3	-5,9	-0,2	0,0	0,0
Otros hogares con niños dependientes	-11,1	-0,5	-6,3	-3,2	-3,9	-0,2	-0,9	0,0	-4,3	0,0	-9,0	-0,1	-0,8	0,0
1 persona	-25,9	-0,1	-2,2	-0,7	-2,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,9	0,0	-0,8	0,0
2 personas	-46,3	0,0	-3,4	-1,7	-3,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-1,8	0,0	-0,5	-0,1
3 personas	-22,8	-0,2	-8,5	-3,3	-6,8	-0,4	-0,6	-0,8	-0,8	-0,1	-2,6	-0,1	-0,5	0,0
4 personas	-8,2	0,0	-9,8	-4,7	-4,1	-0,1	-0,2	-0,3	-1,8	-0,7	-5,3	-0,2	-1,4	0,0
5 personas	-9,5	-0,2	-5,4	-2,3	-3,7	0,0	-1,0	0,0	-2,8	-0,1	-7,0	-0,1	0,0	0,0
6 personas	-11,9	-1,4	-0,5	-3,0	-4,8	0,0	0,0	0,0	-5,9	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0
7 personas	-5,0	0,0	-17,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,5	-9,5	0,0	-1,3	0,0	-0,2	0,0
España	-31,3	-0,1	-5,2	-2,6	-4,9	-0,1	-0,4	-0,2	-0,9	-0,1	-2,8	-0,1	-0,7	0,0
Extranjero resto UE-28	-17,6	-0,1	-9,0	-1,4	-0,7	0,0	0,0	-0,2	-1,2	0,0	-3,1	0,0	-0,5	-0,2
Extranjero resto del mundo	-4,0	0,0	-4,7	-1,7	-1,3	0,0	-0,5	-0,3	-1,7	-0,3	-5,7	-0,3	-0,7	0,0
Trabajando	-11,1	-0,1	-10,6	-4,5	-3,6	-0,2	-0,4	-0,4	-1,1	-0,5	-3,0	-0,1	-1,1	0,0
Parado	-7,3	-0,1	-7,6	-4,0	-3,2	-0,2	-0,4	-0,3	-1,1	0,0	-5,7	-0,1	-0,6	0,0
Jubilado	-63,6	-0,1	-1,5	-0,5	-3,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-0,6	0,0	-0,1	0,0
Otra inactividad	-15,1	-0,2	-5,5	-2,3	-5,7	-0,1	-0,4	-0,2	-2,0	-0,3	-4,5	-0,1	-0,8	0,0
TOTAL	-24,9	-0,1	-5,9	-2,6	-4,1	-0,1	-0,3	-0,2	-1,2	-0,2	-3,5	-0,1	-0,7	0,0

^a El nombre de las prestaciones es el que aparece en la clasificación utilizada en la encuesta por el Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

Respecto a los efectos sobre la pobreza, el conjunto de prestaciones sociales, tanto contributivas como asistenciales, consigue reducirla a menos de la mitad, aumentando esa reducción a casi tres cuartas partes del total en el caso de la pobreza severa. Ese efecto global no se reparte de manera homogénea por grupos de población. Los datos muestran que las prestaciones monetarias tienen un impacto mayor en las mujeres que en los hombres, un efecto netamente inferior en los jóvenes y los niños, sucediendo lo contrario en las personas de mayor edad, un efecto claramente decreciente a medida que aumenta en el hogar el número de menores de edad, muy reducido en el caso de los inmigrantes extracomunitarios, una fuerte diferenciación según la relación con la actividad, con una contribución a la reducción de la pobreza mucho menor en el caso de personas ocupadas y paradas, y un impacto muy diferente por regiones.

Aun con los límites que impone el tamaño muestral de la ECV –unos 16.000 hogares–, la desagregación de los efectos sobre la pobreza por tipos de prestación y tipos de hogar ofrece información suficiente para poder valorar la contribución del sistema de garantía de ingresos a su reducción. Ésta es sensiblemente inferior a la de las pensiones contributivas, que concentran casi la mitad del total de esa reducción. El segundo tipo de prestaciones que más contribuyen a reducir la pobreza son las prestaciones por desempleo (cerca de un 9%), con un mayor efecto también (casi dos tercios del impacto) de la prestación contributiva. En el extremo opuesto, las prestaciones por hijo a cargo, a pesar de afectar a un número muy elevado de personas beneficiarias, tienen un efecto muy pequeño sobre la incidencia de la pobreza. Las rentas mínimas de inserción, muy parcialmente recogidas en la ECV, tienen un efecto pequeño (reducen la tasa de pobreza un 3,5%).

Este cuadro de resultados se repite en la mayoría de las categorías socioeconómicas, aunque con algunos matices. Destacan, sobre todo, los problemas de cobertura en los menores de edad y jóvenes. Para estos grupos y para los hogares con niños, en general, el principal instrumento para evitar la pobreza son las prestaciones por desempleo y, en menor medida, las rentas mínimas. Las elevadas tasas de pobreza infantil que hay en España, crecientes además en el tiempo, guardan una estrecha relación con la insuficiencia de los mecanismos de protección para trabajadores con salarios bajos, mayor probabilidad de desempleo y cargas familiares. En estos hogares, las prestaciones por hijo a cargo apenas tienen efecto sobre el riesgo de pobreza, salvo moderadamente en los hogares de mayor dimensión. En el caso de los inmigrantes extracomunitarios su vía principal de protección frente a la pobreza son las rentas mínimas. Los resultados con umbrales de pobreza más restrictivos confirman la insuficiencia del conjunto de prestaciones de desempleo (seguro, subsidio y rentas mínimas) para rebajar sustancialmente el riesgo de pobreza severa en el caso de las personas paradas.

La limitada eficacia del conjunto de prestaciones que forman la última red de seguridad económica para reducir la pobreza en España queda también de manifiesto cuando se compara el efecto agregado de diferentes prestaciones distintas de las pensiones en los países de la UE. España se encuentra, junto a otros países mediterráneos y algunos países de Europa del Este, en el grupo en el que el impacto de las prestaciones monetarias sobre la tasa de pobreza es más reducido.

Una de las razones, por tanto, del mantenimiento en el tiempo de altas tasas de pobreza en España sería la reducida intensidad protectora del sistema de prestaciones, con una limitada contribución del sistema de garantía de ingresos a su reducción. Para poder rebajar su incidencia a un ritmo similar al de otros países europeos serían necesarias mayores cuantías y una mayor cobertura de los hogares económicamente vulnerables. Por otro lado, aun siendo razonable la preservación de cierta diferenciación dentro del sistema de prestaciones, parece también necesaria una mayor articulación del conjunto de actuaciones para reducir la desigualdad en la cobertura recibida por los distintos grupos de población.

4. DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS Y EFECTOS SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL

4.1. La dinámica del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo

El análisis agregado de la duración y la reincorporación al sistema de protección por desempleo a partir de la información sobre las personas que comenzaron episodios de percepción de subsidios por desempleo en el periodo 2007-2014 (que es el periodo que cubren los datos suministrados por el SEPE) sugiere que la mayor parte de las personas perceptoras de prestaciones por desempleo (en particular, los que perciben los subsidios) tienden a pasar un *período de tiempo relativamente corto* bajo su cobertura cuando se considera un periodo temporal de varios años: el promedio sería del 25%-30% del tiempo para periodos de siete-ocho años y considerando solo a las personas con reentradas en el sistema, que no son todas las entran en un momento dado. En realidad, hay una porción mayoritaria que consume periodos muy cortos aunque vuelve a entrar varias veces, así como otra parte también importante con menos reentradas y con periodos de percepción algo más prolongados. Sin embargo, la proporción de los que permanecen largos periodos y se encuentran desligados del mercado de trabajo tiende a ser relativamente reducida (en torno al 10%, aunque varía con el ciclo económico). Estos resultados no confirmarían, por tanto, la tesis de que hay una parte relevante de las personas trabajadoras desempleadas que muestran preferencias por permanecer en el paro, que no llevan a cabo actividades de búsqueda para salir de esa situación o que el mero hecho de percibir prestaciones reduce sus incentivos para volver a la actividad laboral, cronificándose en la percepción.

El análisis de la dinámica de los subsidios por desempleo se ha estudiado a partir del seguimiento de las personas perceptoras que comienzan la percepción en enero de 2007 (y se les sigue hasta diciembre de 2011) y de las personas perceptoras que comienzan en enero de 2010 (y se les sigue hasta diciembre de 2014). Este tipo de análisis es novedoso por los datos utilizados y ha arrojado varios resultados relevantes:

a) Examinando las entradas en el nivel asistencial por tipo de subsidio, al comparar lo sucedido entre 2007-2011 y 2010-2014, se produjo un incremento del número de altas de personas perceptoras en todos los tipos (las entradas se triplicaron) pero en algunos con más intensidad que en otros, de modo que ha habido una pérdida de peso de los subsidios por cotizaciones insuficientes y de la renta agraria (de 180 días de derecho) y un aumento de la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva, que han pasado a desempeñar un papel relevante en la amortiguación de

los efectos de la crisis del empleo. Este comportamiento de las entradas pone de manifiesto la tendencia hacia un mayor peso del nivel asistencial de la protección por desempleo en el periodo de crisis, provocada por el desbordamiento del nivel contributivo (unido al funcionamiento del sistema económico y el mercado de trabajo y a la duración de la recesión económica y la crisis del empleo) para hacer frente a la situación de elevado desempleo.

b) La duración media consumida en ambos periodos de estudio es mayor cuanto más prolongado es el periodo de derecho reconocido, aunque representa una proporción menor de ese derecho. Las excepciones son las personas perceptoras de la RAI y del subsidio de Renta Agraria, que consumen la práctica totalidad de los días reconocidos.

Cuadro 2. Evolución de la duración (en meses) de los episodios de percepción de los subsidios por desempleo, por año de inicio: media, desviación típica (D.T.) y distribución.

Panel (a): duración del primer episodio

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	D.T.	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482751	13,9	16,4	3	6	9	17	24
2008	7	663729	14,3	14,7	4	6	10	19	25
2009	6	1404290	12,8	12,0	4	6	7	18	24
2010	5	1753923	11,4	10,3	3	6	7	13	24
2011	4	1336979	12,9	9,6	4	6	10	18	25
2012	3	1323996	12,4	7,9	4	6	11	18	25

Panel (b): duración acumulada de todos los episodios

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	D.T.	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	414170	29,4	21,8	6	12	25	42	60
2008	7	490260	28,0	19,3	6	12	25	40	55
2009	6	1011987	22,5	16,0	6	8	20	32	46
2010	5	1077922	18,4	13,6	5	7	15	25	39
2011	4	685126	18,4	11,6	5	7	18	25	36
2012	3	614601	15,7	9,0	5	7	15	23	28

Nota: los datos de los años 2013 y 2014 no se ofrecen puesto que pueden presentar problemas de censura por la derecha al estar cerca del final del periodo de observación de 31 diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los ficheros del SEPE.

c) Las personas perceptoras que tienen derecho a subsidios cortos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir. Por el contrario, en el caso de los subsidios con periodos de derecho de mayor longitud las diferencias son muy amplias. Esto se refleja en la proporción de personas que agotan la percepción

del subsidio. El porcentaje de agotamiento entre las personas receptoras de los subsidios con periodos cortos de derecho (180 días o menos) es relativamente elevado (se sitúa en el 70%-80%) pero disminuye a medida que el periodo de derecho reconocido de los subsidios es más prolongado. La excepción son los subsidios de Renta Agraria, RAI y PRODI, que presentan porcentajes de agotamiento superiores al 80%.

d) En cuanto a la inserción laboral de las personas receptoras, medida por la proporción de éstas que salen hacia la ocupación, tiende a crecer con la duración potencial, si bien esta relación no es lineal, aunque sí se aprecia de forma algo más clara en el segundo periodo de observación. Hay que señalar que el grado de inserción laboral medido de esta forma debe considerarse un umbral inferior del porcentaje real, debido a la forma de clasificar las causas de salida, que impide saber si alguien que agota las prestaciones encuentra empleo, por ejemplo, inmediatamente después de haberse producido el agotamiento. Como se ha visto, los datos sobre reentradas apoyan la idea de que una parte importante de quienes agotan un subsidio transitan hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento.

e) Teniendo en cuenta este hecho, los datos muestran que el porcentaje de personas receptoras que causaron baja de los subsidios por encontrar un empleo por cuenta ajena entre las personas receptoras que tienen derechos cortos es bajo, ya que tienden a agotar la percepción del subsidio (por ejemplo, un 17% entre 2007 y 2011, superior al 6,6% entre 2010 y 2014, en el caso de los subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho de 90, 120 o 150 días). Estas personas receptoras tienen porcentajes de agotamiento elevados pero también vuelven a entrar en el sistema posteriormente, por lo que sus transiciones hacia el empleo deben ser relativamente importantes. En el otro extremo, con porcentajes de salida hacia el empleo sustancialmente más elevados, se encuentran las personas receptoras con derechos largos (por ejemplo, un 42% (28%) entre los que tienen 540 días y un 36% (31%) entre los que tienen 720 días de subsidio por agotamiento de una prestación contributiva y tienen menos de 45 años con responsabilidades familiares). Las proporciones son más bajas (en torno al 15%) entre quienes perciben un subsidio de mayores de 52 años y, sobre todo, entre las personas receptoras de programas como la Renta Agraria y la RAI.

Finalmente, la revisión de la literatura empírica sobre percepción de prestaciones por desempleo, búsqueda de empleo y salida hacia la ocupación referida al caso español sugiere dos conclusiones. En primer lugar, la percepción de prestaciones por desempleo no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, condicionado a que las personas declaren que realizan actividades de búsqueda. Sin embargo, a la hora de aceptar un empleo con determinadas condiciones, las personas receptoras de prestaciones parecen mostrar una menor disponibilidad. En segundo lugar, las personas receptoras permanecen en promedio en la situación de paro más tiempo que las no receptoras. Sin embargo, hay dos aspectos que deben destacarse: primero, el potencial efecto negativo de la percepción de prestaciones sobre la salida hacia el empleo se concentra sobre todo en los colectivos que tienen derechos largos o características particulares (personas receptoras de la prestación contributiva máxima, del subsidio especial de mayores de 52 años, etc.); y segundo, este efecto es importante a muy corto plazo pero tiende a desaparecer a medio plazo (a partir de un año), al estar ligada la mayor propensión de salida a la fuerte rotación existente en el mercado de trabajo.

4.2. La dinámica de las rentas mínimas autonómicas

Uno de los aspectos menos conocidos del funcionamiento del sistema de garantía de ingresos es la dinámica de las rentas mínimas autonómicas. El arraigo, casi desde su puesta en marcha, de la idea de que estas prestaciones generan desincentivos y favorecen el cobro de la prestación durante períodos muy prolongados no ha estado correspondido por análisis y datos que sirvieran para mejorar el diseño de los programas. En la práctica sigue habiendo una notable asimetría entre la atención concedida a la hipótesis de altos costes de eficiencia en los programas y el conocimiento real de cómo las personas beneficiarias entran y salen de ellos o sobre la duración real de los períodos de percepción de la prestación. Hasta ahora no se ha dispuesto de información comparable y, además, los programas resultan excesivamente complejos para trazar un cuadro global de resultados. La tarea, además, de relacionar los posibles resultados con la variedad de objetivos en cada programa es muy compleja.

Una de las contribuciones del trabajo de investigación realizado es la elaboración de una base de registros administrativos longitudinales, con información de todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de Cataluña, y en más de la mitad de las observaciones con información longitudinal que cubre más de una década. La riqueza informativa de los registros de personas beneficiarias de estos programas, con más de 600.000 observaciones correspondientes a los distintos episodios de participación en cada programa, permite contar con un retrato mucho más ajustado respecto a lo que se conocía hasta ahora tanto de las características y condiciones de vida de los hogares con menos recursos como de las posibilidades y límites de las rentas mínimas de inserción.

El análisis de las características de los hogares beneficiarios y de sus cambios según el momento de entrada en el programa supone un primer elemento relevante en la caracterización de la dinámica de los programas de rentas mínimas en España. La explotación de la base de datos revela, en primer lugar, una mayor presencia de mujeres titulares de la prestación en la mayoría de las CC.AA., aunque con una leve reducción de esa diferencia con el paso del tiempo. Se observa también en los datos un perfil en forma de U-invertida cuando se analizan las edades de los titulares, aunque desde el inicio de la crisis ha ido aumentando la frecuencia de las edades con mayor participación laboral, afectadas por las condiciones económicas adversas y el veloz crecimiento de la tasa de desempleo.

Los efectos del cambio de ciclo también se aprecian en otras características, incluso en algunas aparentemente poco sensibles a los cambios en las condiciones macroeconómicas. Aunque la categoría con mayor peso es la de titulares solteros, hecho asociado a una presencia en los programas también muy importante de personas solas, destaca el aumento de titulares casados, el crecimiento del número de menores por hogar y, pese al mayor peso de hogares unipersonales y monoparentales, de las parejas con hijos. La idea de un cambio en el perfil sociodemográfico de las personas beneficiarias también se confirma cuando se analiza la relación con el mercado de trabajo de las personas beneficiarias en el momento de entrada en los programas. El rasgo más sobresaliente es la presencia mayoritaria de población potencialmente activa que está cobrando estas prestaciones, reforzado por la crisis económica.

La alusión al cambio de ciclo como principal determinante de perfiles de las personas beneficiarias en la última década no debe relegar a un segundo plano el posible impacto

de otro tipo de factores, institucionales y demográficos. Entre estos últimos uno de los más relevantes es la incorporación de la población inmigrante a los programas (casi un 30% de las entradas en el último ejercicio con información disponible), aunque con una distribución muy desigual por Comunidades Autónomas. Otras características relevantes son las que se refieren a distintos tipos de problemas sociales. Cerca de un 10% de todas las entradas desde 2005 corresponden a hogares que carecen de domicilio o viven en una infravivienda, lo que constituye un importante reto para el diseño adecuado de estrategias de intervención social. Pese a ello, el principal rasgo es la ganancia de peso en los últimos años de las situaciones de vivienda en propiedad y alquiler, conectada a la entrada en los programas de hogares tradicionalmente alejados de los servicios sociales, con vivienda estable y una estrecha vinculación al mercado de trabajo hasta entonces. Otra dificultad es sufrir problemas de salud crónicos, ya sean físicos o mentales. Algo menos de un 10% de todas las unidades que entraron en los programas desde 2015 padecían alguno de estos problemas, siendo muy limitado (cerca del 1%) el porcentaje de hogares con problemas de salud referidos a adicciones al alcohol y a las drogas.

Los dos principales rasgos del análisis de las entradas son, por tanto, la vigencia en el tiempo de un patrón tradicional de personas beneficiarias, cuyas características más generales son un bajo nivel educativo, una alta presencia de hogares unipersonales y monoparentales, que en algunos casos se unen a una variedad de problemáticas sociales, y, como segunda característica, la mayor presencia de población inmigrante en los programas, con características y necesidades de protección distintas de las cubiertas tradicionalmente por las rentas mínimas, y la entrada creciente de hogares sin problemáticas sociales, con más hijos y con situaciones del hogar más estables, como consecuencia de la severidad y la prolongación de la crisis económica.

Un segundo eje del análisis ha sido el estudio del tiempo de estancia en los programas. Los datos referidos al conjunto de expedientes analizados revelan una acusada concentración de los hogares beneficiarios en estancias de corta duración (más de la mitad de los que en los once años considerados entraron en los programas estuvieron menos de un año y la duración media fue inferior a dos años). Para la mayoría de los hogares la renta mínima fue, por tanto, una ayuda transitoria. No obstante, uno de cada diez hogares estuvo en los programas más de cinco años seguidos. Estas duraciones son inferiores a las estimadas en otros países, lo que invita a relativizar las posibles críticas de generación de dependencia, aunque hay que tener en cuenta que las cuantías son considerablemente menores en España y que solo una parte de las Comunidades autónomas permiten una duración indefinida. Cuando se toman como referencia sólo los hogares que entraron a partir de 2012, período para el que existe información en casi todas las regiones, destaca nuevamente el predominio de las estancias breves, con cerca de un 80% de las entradas de menos de 24 meses y una duración media de todos los episodios de un año y un trimestre.

El balance general, por tanto, que se puede hacer de las duraciones es que resultan breves para tratarse de un período de tiempo tan extenso, aunque existe un número no desdeñable de entradas de larga duración (más de cinco años), una cierta prolongación en el tiempo de los que actualmente están en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de los que salieron volvieron a entrar). Se ha constatado también que existe cierto problema de

dependencia del tiempo que se lleva en los programas: la probabilidad de salir disminuye cuanto más tiempo se lleva en ellos. En ello influye el shock de empleo que tuvo lugar durante el largo período considerado, con dificultades crecientes para encontrar en el mercado de trabajo una alternativa a la situación de cobro de la prestación. Este problema de dependencia no se da, sin embargo, en todas las CC.AA. ya que las funciones de salida de los programas muestran una gran variación.

Cuadro 3. Distribución de las duraciones en los programas de renta mínima (todas las entradas).

	TODOS	Activos	Extinguidos	Suspendidos
<1 año	54,2	25,3	78,2	38,0
1-2 años	16,3	22,4	10,5	18,6
2-3 años	9,1	15,4	3,5	14,2
3-4 años	5,7	10,4	1,5	8,9
4-5 años	5,7	9,5	3,1	5,6
5-6 años	3,6	5,7	2,0	5,5
6-7 años	2,2	4,3	0,6	4,1
>7 años	3,4	7,0	0,8	5,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,1
Duración media	22,3	34,8	12,3	31,2

Fuente: elaboración propia a partir de los ficheros de registros de unidades perceptoras de rentas mínimas de las CC.AA.

El análisis descriptivo de las duraciones medias arroja cierta luz sobre las características socioeconómicas que favorecen duraciones más prolongadas. Mientras que el sexo del titular no parece ser un factor claramente diferenciador, las duraciones varían considerablemente según la edad, siendo más largas en los titulares más jóvenes. También hay diferencias según la nacionalidad, ya que los inmigrantes entran en menor medida y con menores duraciones en las etapas expansivas, pero las duraciones son más largas en las recesivas, o según la relación con la actividad, con mayores duraciones de los asalariados que entran en etapas expansivas o el rasgo más constante en el período analizado de mayores duraciones de los titulares que vienen de situaciones de desempleo. El factor territorial es en el que se aprecian mayores diferencias, aunque éstas pueden depender de una amplia variedad de factores, como las condiciones de elegibilidad o el distinto funcionamiento de cada programa. También son muy marcadas según el tipo de vivienda, con duraciones más largas de los que sufren las peores condiciones o de los que tienen mayores dificultades para hacer frente a los gastos de mantenimiento y financiación de la vivienda en propiedad.

Probablemente, en el análisis de la dinámica de las rentas mínimas uno de los aspectos menos conocidos es el efecto que tienen las medidas de inserción sociolaboral que acompañan al cobro de la prestación. Valorar la efectividad real de las estrategias de activación en los programas de garantía de mínimos es una tarea difícil, por la ausencia de datos sobre actividades realizadas o sobre las características de los propios

participantes y, sobre todo, por las dificultades para encontrar buenos indicadores de resultados. En la investigación realizada se tomó como referencia el tipo de salida y, más específicamente, si el motivo era haber logrado la independencia económica a través del acceso al empleo o pasar a tener recursos superiores al baremo por otras razones. El análisis realizado muestra como resultado más destacado que el peso mayoritario lo tienen las salidas de carácter administrativo (cerca de un 60% del total). En el lado contrario, destacan las grandes dificultades para que los hogares participantes salgan de los programas por razones de autonomía personal, avivadas todavía más, como revela el salto de más de 20 puntos que se produjo entre 2005 y 2008, por el deterioro del mercado de trabajo.

Tal como sucedía en el análisis de las duraciones, el sexo del titular no parece una variable diferenciadora del tipo de salida, con porcentajes similares, aunque con una mayor –aunque leve– prevalencia de las salidas exitosas en el caso de los varones. Las diferencias son más visibles en los estratos de edad, con un menor porcentaje de salidas exitosas en los titulares más jóvenes. Tal dato, combinado con las mayores duraciones de este grupo, resulta preocupante. En el caso de la educación, existe una relación más clara entre los tipos de salida y el nivel formativo. Aparecen también aquí, con mayor claridad, problemas para los hogares de menor dimensión, produciéndose una parte muy importante de las salidas por razones de índole administrativa, mientras que lo contrario sucede con las familias de mayor dimensión, para las que se confirma un uso más transitorio de los programas y mayores salidas hacia formas de obtención de ingresos que dan una mayor cobertura a sus necesidades.

Si se considera el tipo de salida como un output o resultado de los programas y las actividades de promoción de la inserción sociolaboral en las que participan las personas beneficiarias como un input, es posible una aproximación, aunque muy agregada, a la efectividad de las políticas desarrolladas, si bien sin poder evitar el posible sesgo de selección de los participantes. Las regiones que ofrecen esta información permiten contar con cerca de 200.000 observaciones. Con los límites señalados, la participación en programas de inserción laboral parece tener un efecto positivo sobre el tipo de salida. Hay una diferencia de casi siete puntos en cuanto a salidas exitosas entre quienes participaron en una actividad orientada al empleo y quienes lo hicieron sólo en acciones que trataban de mejorar las habilidades sociales generales. Dentro de las actividades que tratan de promover las habilidades laborales, destaca el porcentaje mucho mayor de salidas exitosas en el caso de las estrategias que tratan de incorporar cuanto antes a los participantes al mercado de trabajo en comparación con las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo.

4.3. Programas de empleo de las CCAA para personas perceptoras de rentas mínimas y colectivos con dificultades de incorporación

Tanto la revisión normativa como el análisis empírico han revelado que el objetivo de la incorporación laboral es un elemento determinante en el diseño de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos. Con carácter general, todas aquellas prestaciones orientadas a proteger a los colectivos empleables incorporan acciones de orientación en la búsqueda de empleo.

Las políticas activas, en su concepción más amplia, tienen como finalidad promover la incorporación laboral, generar empleo y prevenir su destrucción. Sin embargo, en la

práctica, en modelos como el español, con una escasa apuesta por medidas de activación estructurales, se asocian fundamentalmente con programas destinados a orientar, asesorar e informar en la búsqueda de empleo, a la financiación de cursos de formación o al diseño de incentivos a la contratación laboral. Si bien el último Plan Anual de Política de Empleo (PAPE, 2016) reconoce 6 ejes estratégicos de intervención sumando a los ya mencionados la promoción del autoempleo, la implementación de medidas de modernización del mercado y la promoción de políticas de igualdad de oportunidades, en términos económicos, España dedica la mayor parte de su presupuesto a formación y a incentivos a la contratación y al autoempleo. Solo en torno a una décima parte del presupuesto total de políticas de activación se dirige a medidas específicas como el empleo protegido para colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo como personas jóvenes, con discapacidad, desempleadas de larga duración, mujeres con poca experiencia laboral, minorías étnicas, etc. Entre estos programas destacan los incentivos a la contratación para personas con discapacidad, los centros especiales de empleo, u otras fórmulas de empleo protegido.

En el plano local y autonómico sí se han desarrollado algunas iniciativas de empleo protegido, aunque en general de escasa dimensión. La ausencia de regulación y financiación estatal ha dado lugar a un mapa muy diverso de actuaciones, tanto de iniciativa pública como privada, orientadas a favorecer la incorporación socio laboral de las personas más alejadas del empleo. En general, estas actuaciones tienen una modesta cobertura y la información disponible al respecto es muy limitada.

La gran mayoría de las personas receptoras que perciben una RMI han agotado previamente las distintas prestaciones por desempleo contributivas y/o asistenciales. Igualmente, es habitual que hayan sido también beneficiarias de programas especiales de empleo como PAE o PREPARA, así como de otras prestaciones como la RAI. Son, precisamente, las personas receptoras de Renta Agraria y de la RAI las que muestran porcentajes de ocupación más bajos. En el primer caso, se debe a que el perfil de empleabilidad de personas receptoras está muy orientado al empleo agrario en zonas con menor desarrollo de otros sectores alternativos. En el caso de la RAI, es porque se trata de una prestación destinada a proteger a personas con especiales dificultades de empleabilidad, por lo que es común que una buena parte de las personas beneficiarias de las RMI desarrollen itinerarios de incorporación que requieren más esfuerzos y una vinculación más larga con las prestaciones.

Por ello, en este informe hemos tratado de arrojar algo de luz sobre los programas de empleo para personas receptoras de RMI que han sido identificados tanto en la información facilitada por las CCAA como en la revisión de las carteras de Servicios Sociales de las diferentes autonomías. La limitada información en este campo ha sido un obstáculo para la elaboración de análisis. A pesar de ello, los programas identificados en materia de empleo protegido y de acompañamiento en el desarrollo de itinerarios de inclusión revelan algunas conclusiones de interés.

En primer lugar, se han identificado cuatro *programas de empleo protegido para personas receptoras de rentas mínimas*: el Empleo Social Protegido de Navarra, el programa Empleo y Formación para Jóvenes en riesgo de Castilla León, el programa de Trabajo y Formación de Cataluña y las ayudas para Programas de Inserción de Murcia.

La revisión de cada uno de ellos revela diferencias sustanciales que definen su propia capacidad integradora y protectora. En primer lugar, si bien ninguno de los programas está garantizado, la dotación presupuestaria es muy desigual. Aunque cabe hacer una valoración limitada a los datos facilitados desde las administraciones, en los pocos casos donde se ha informado de las partidas presupuestarias se observan importantes diferencias en términos de cobertura. Por ejemplo, en el caso de Navarra, en el año 2015 el Empleo Social Protegido tuvo una cobertura del 4,2% de las personas perceptoras titulares de RMI. El incremento de presupuesto en 2016 hace suponer que se pueda ampliar la cobertura hasta el 9,3%. En el caso de Castilla León, las 200 personas beneficiarias del programa en un mes, suponían un 0,7% de las personas perceptoras de RMI en total y del 3,4% de la población joven (a la que va dirigido este programa).

Otra cuestión determinante para valorar la capacidad de protección del empleo tiene que ver con el tipo de contrato ofertado y la duración. Por ejemplo, el Empleo Social Protegido navarro y los Programas de Inserción murcianos ofrecen un contrato a jornada completa que puede prolongarse 12 meses. Esto ofrece a la persona empleada tanto la potencialidad integradora del propio acceso a un trabajo (experiencia laboral, habilidades sociolaborales, relaciones sociales, mejora de la autoestima, etc.) como la posibilidad de ir adquiriendo derechos de cotización que pueden abrir la puerta a prestaciones de mínimos ya agotadas. De ahí, su buena valoración por parte de los profesionales. Por el contrario, en Cataluña o en Castilla y León se ofrece un contrato con una duración de 6 meses, que en el caso de esta última, puede ser un contrato a tiempo parcial, lo que supone una limitación para alcanzar posibles derechos de cotización.

La última cuestión reseñable tiene que ver con el acceso al recurso. En la mayoría de los programas analizados se reconoce que, si bien la gran mayoría de las personas beneficiarias son perceptoras de RMI, aquellas que aun no siéndolo precisen de este recurso puedan acceder a criterio de los Servicios Sociales. Sin embargo, el Programa de Jóvenes en Riesgo de Castilla y León está específicamente destinado a jóvenes menores de 30 años, por lo que el impacto en el resto de los colectivos perceptores de RMI y también con dificultades de acceso al empleo es nulo. Sería conveniente en este caso contar con otro recurso de empleo protegido destinado a personas que, independientemente de su edad, encuentren dificultades de acceso al empleo.

En segundo lugar, también destacan *los programas de acompañamiento social para el desarrollo de itinerarios de inclusión*. Estos recursos, si bien no ofrecen un contrato de trabajo, incorporan acciones de acompañamiento, formación y/o intermediación laboral que pueden ser claves para la incorporación laboral de las personas perceptoras de rentas mínimas. En ellos se pueden encontrar tanto equipos de incorporación sociolaboral como subvenciones destinadas a financiar algunos programas de entidades sociales destinados a cubrir la ausencia de recursos de acompañamiento en el empleo. Entre los casos detectados están los convenios de colaboración para los Programas de Inserción Laboral de las Islas Baleares, el Programa Renuévate de Ceuta, el Equipo de

Inclusión Sociolaboral de Galicia, el Programa de Integración Sociolaboral de Murcia y los Equipos de Incorporación Sociolaboral en Navarra.

La revisión de estos programas ha revelado que todos ellos reconocen la necesidad de combinar la formación sociolaboral con la búsqueda activa de empleo. No obstante, de nuevo, tanto en términos de su diseño como en la dotación presupuestaria se observan importantes diferencias. Por un lado, en relación a la estabilidad presupuestaria de estos recursos de acompañamiento cabe destacar que solo el Equipo de Incorporación Sociolaboral (EISOL) de Navarra es un recurso garantizado en la cartera de Servicios Sociales. El resto de dispositivos quedan sujetos a la dotación presupuestaria anual y, en algunos casos, estas partidas dependen de fondos europeos no garantizados, como en Murcia. Las implicaciones en términos de cobertura del programa son importantes, al igual que en el valor técnico que adquieran estos dispositivos, debido a que solo su consolidación contribuirá a que sean reconocidos como herramientas para la intervención en los itinerarios de inclusión social.

Por otro lado, también se ha observado cierta diversidad en la adecuación de los contenidos formativos y las acciones a desarrollar. Todos los programas de acompañamiento reconocen la necesidad de combinar la formación con la búsqueda activa de empleo. De hecho, todas las CCAA ofrecen, como formación, módulos genéricos con contenidos laborales básicos y como acciones de acompañamiento el apoyo y orientación en las primeras fases de la búsqueda del empleo. Sin embargo, se detecta la ausencia de otras acciones de incorporación claves para los colectivos más alejados del mercado de trabajo. Los bajos perfiles de empleabilidad de algunas personas y los obstáculos para acceder a un empleo hacen necesario combinar la orientación y acompañamiento en el empleo con otras acciones, como la prospección de empresas en el área territorial de competencia o el diseño de cursos formativos adaptados con prácticas laborales. En el caso de Navarra se han observado algunas prácticas en este sentido. Estas acciones requieren un laborioso trabajo previo de prospección de empresas, de negociación con personas empleadoras, así como del diseño de los cursos. Sin embargo, las profesionales subrayan el potencial de estas prácticas para la incorporación de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Por último, también se han observado distintos niveles de compromiso y responsabilidad interdepartamental. En este sentido, se considera fundamental contar con una mayor implicación de los departamentos de empleo en el diseño, financiación e incluso en la asignación de los recursos laborales para personas alejadas del mercado de trabajo.

En definitiva, la capacidad que tengan tanto los programas de empleo como los equipos de incorporación de ser recurso determinante en el desarrollo de itinerarios de inclusión vendrá definida por las acciones que desarrollen, la estabilidad de la financiación, así como por la capacidad de intervenir a lo largo de todas las fases del itinerario de inclusión. En este sentido, es clave la adecuación de sus intervenciones tanto a las necesidades sociolaborales de las personas beneficiarias como a las posibilidades reales

de incorporación en su medio cercano. A modo de ejemplo, es importante en los hogares sin ingresos que las acciones estén acompañadas de becas, de rentas mínimas o de un contrato de trabajo. Igualmente, el análisis revela que los cursos de formación adaptados a los perfiles de empleabilidad de las personas usuarias, que además incluyen prácticas laborales acompañadas en empresas del entorno, son un recurso muy valorado para la incorporación al mercado de trabajo.

5. LA CONSISTENCIA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS

La revisión realizada tanto de la normativa como de los datos de funcionamiento de las distintas prestaciones ha puesto de manifiesto un modelo que necesita una mayor articulación y con una fuerte desigualdad territorial. La diversidad de conceptos, denominaciones en torno al reconocimiento del derecho de cada nivel de protección no son las principales limitaciones del sistema. En buena parte, reflejo de esto, se pueden encontrar formas muy distintas de medir la necesidad económica, de acceder al sistema, de definir la protección económica o incluso de falta de consenso en torno a cuestiones tan relevantes como qué se considera una unidad de convivencia o cargas familiares. Existen, por tanto, inconsistencias en el sistema, determinadas en parte por un problema de asignación de competencias pero también por una limitada coordinación operativa de las distintas prestaciones, dada la falta de mecanismos que la permitan y la ausencia de criterios comunes en el diseño y la cobertura de los distintos instrumentos.

Resultado de estas inconsistencias son distintas debilidades del sistema, siendo la más relevante la limitada atención a los colectivos que sufren, de partida, situaciones de exclusión por motivos normativos que impiden la solicitud de las prestaciones. Junto a ello destacan las diferencias en el nivel de protección económica de cada una de las prestaciones y en la accesibilidad al sistema, junto a la falta de consenso en torno a cuestiones básicas para el acceso, así como la discrecionalidad en el control y obligaciones relativas a la inserción.

a) Personas excluidas de las prestaciones:

- Jóvenes emancipados/as, o menores de 45 años, y sin responsabilidades familiares: Para acceder a los subsidios por desempleo, la edad y las responsabilidades familiares son elementos que no solo amplían el espectro de prestaciones a las que se puede acceder, sino que incrementan, de manera sustancial, la duración de la protección. A modo de ejemplo, las personas menores de 45 años y sin responsabilidades familiares tienen menos tiempo de protección (los menores de 45 años sin cargas acceden a 6 meses de prestación y los mayores de 45 años pueden cobrar el subsidio entre 18 y 24 meses en función del tiempo de prestación contributiva a la que habían tenido derecho, mientras que en las personas de más de 45 años con cargas familiares el tiempo de prestación es entre 24 y 30 meses). En definitiva, la edad y el tipo de hogar son determinantes para acceder al sistema de garantía de ingresos en España. Tras el agotamiento de todas estas prestaciones, el paso se da a las rentas

mínimas autonómicas, cuyos criterios de acceso, en la mayoría de los casos, se establecen a partir de los 25 años.

- *Personas que no pueden trabajar con incapacidades no reconocidas:* No poder trabajar y no contar con un reconocimiento oficial de incapacidad es una de las situaciones de necesidad más desprotegidas. Es el caso de personas con enfermedades mentales no reconocidas, de personas con situaciones de dificultad física no reconocida o de personas que se enfrentan a largos procesos de reconocimiento que dan lugar a periodos transitorios sin prestación. Además, muchas de las prestaciones del INSS o del IMSERSO cuentan entre sus requisitos de acceso con determinados porcentajes de discapacidad mínima. Por ejemplo, el acceso a una pensión no contributiva de invalidez exige un porcentaje igual o mayor al 65%. Por tanto, no solo la ausencia de reconocimiento de determinadas incapacidades excluye del acceso a una protección económica, sino que un porcentaje de discapacidad menor al 65% supone importantes límites para el acceso a una protección estable y duradera.
- *Mujeres víctimas de violencia de género sin resolución oficial:* La protección a las personas víctimas de violencia de género se ha ampliado en los últimos años tanto en los niveles de desempleo no contributivos (subsidio y RAI) como en el acceso a muchas RMI, donde se les reconoce como colectivo prioritario con algunas excepciones de acceso. No obstante, este acceso requiere contar con la resolución judicial correspondiente, por lo que aquellas que han sufrido o sufren violencia y no están judicializadas tanto por razones vinculadas a materializar la denuncia como por retraso en los procedimientos administrativos que resuelven estas cuestiones se encuentran fuera de estas prestaciones.
- *Personas sin residencia legal o con residencia inferior a 5/10 años:* Todas las prestaciones de la Administración General de Estado, bien gestionadas por el SEPE, IMSERSO o INSS, así como un buen número de Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas requieren acreditar la “residencia efectiva y legal” en España. No obstante, en el caso de las pensiones no contributivas, el periodo mínimo de residencia debe ser, además, de 10 años para las pensiones de jubilación y de 5 años para las de invalidez. En el caso de las comunidades autónomas todas exigen residencia legal a excepción de Aragón, Asturias, Baleares, Castilla la Mancha, Navarra, País Vasco o Melilla, aunque en algunas de estas, como Melilla o País Vasco, se solicitan hasta 36 meses previos de empadronamiento y residencia continuada. Por tanto, las personas sin residencia legal encuentran serias dificultades para acceder a la gran mayoría de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos.
- *Personas emigrantes retornadas por la falta de oportunidades fuera de España:* En los últimos años numerosas personas han salido fuera de España para buscar oportunidades laborales. Tanto el subsidio por desempleo como la RAI establecen modalidades de acceso para emigrantes retornados del extranjero. Sin embargo, el requisito de acceso, además de las cuestiones relacionadas con las rentas o el compromiso de actividad, requiere contar con un periodo mínimo de trabajo en el extranjero de 12 meses en los últimos 6 años. En este sentido, ni las personas que no cuenten con esta cotización previa, ni quienes lo hayan

hecho en países de la UE, pertenecientes al Espacio Económico Europeo, Australia o Suiza, podrán solicitar la prestación. Puede ser el caso de jóvenes retornados que no han encontrado oportunidades laborales o que no pueden acreditar trabajo efectivo, así como de personas retornadas que hayan trabajado en países europeos.

- Personas desempleadas, de más de 55 años, con derecho a una prestación por jubilación, que conviven con familiares que trabajan: El subsidio para mayores de 55 años fue uno de los más castigados por el RDL 20/2012 y el RDF 5/2013. A partir de estas modificaciones se amplió la edad de acceso, se redujo el porcentaje de cotización y para el cómputo de rentas ya no se tenían en cuenta las rentas del desempleado sino también las de los miembros de su unidad familiar. Uno de los grandes potenciales del subsidio es que es el único que además de cierta protección económica ofrece cotización. En este sentido, estar excluido del subsidio no solo tiene costes a nivel económico, sino que puede suponer un empobrecimiento futuro de los afectados que se encuentran a las puertas de solicitar la pensión contributiva por jubilación.
- Personas, fundamentalmente mujeres, que nunca han accedido al mercado de trabajo por desarrollar tareas no remuneradas o no reguladas: Las prestaciones asistenciales por desempleo del SEPE (a excepción del subsidio para personas liberadas de prisión) están llamadas a proteger a todas aquellas personas que han cotizado en algún momento de su vida laboral. Ello exige que sean personas que han desarrollado actividades reguladas con un contrato de trabajo y cotización a la contingencia de desempleo. En este sentido, quedan fuera de esta protección las personas que han desarrollado, tradicionalmente, empleos de exclusión, se han dedicado a cuidar a su familia o han tenido ocupaciones siempre vinculadas a la economía sumergida (cuidado de personas, hostelería, limpiezas, recolecciones agrícolas temporales etc.). Estas personas solo podrán solicitar, si cumplen los requisitos de acceso, la renta mínima de la comunidad donde residan. No obstante, son personas desempleadas, con derecho a apoyos para la incorporación desde los servicios de empleo autonómicos, pero el acompañamiento no irá vinculado a una protección económica.
- Personas receptoras de prestaciones de mínimos que encuentran un empleo, temporal y/o con bajo salario: Las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos, a excepción de las rentas mínimas o las ayudas por hijo a cargo, por su carácter complementario, son incompatibles con los ingresos por trabajo. El escenario real ha cambiado sustancialmente con respecto al contexto en el cual el sistema fue diseñado, con un contexto laboral que no se caracteriza por ofrecer trabajo inclusivo ni suficiente para superar las situaciones de pobreza. Como respuesta a estas disfuncionalidades, las rentas mínimas han comenzado a incorporar algunas modificaciones que permiten compatibilizar el empleo con la prestación económica, siempre que no superen las cuantías establecidas. Como ejemplo de estos cambios destacan los estímulos al empleo o las fórmulas más flexibles para computar las rentas del trabajo. Por el

contrario, la mayoría de las prestaciones de la AGE permanecen inamovibles respecto a estas realidades.

- Personas en activo y con empleos de bajos salarios: un elevado número de prestaciones del sistema de garantía de ingresos, incluidas algunas RMI, exigen para los casos empleables la inscripción como demandantes de empleo. De momento, ni las prestaciones ni los recursos de empleo están adaptados a la posibilidad de contar con usuarios potenciales que requieren acompañamiento en el empleo y complemento de los ingresos pero que están ocupadas. El incremento de las personas trabajadoras pobres supone un cambio total en la lógica de activación y protección sobre la que se diseñó el sistema de garantía de ingresos mínimos español, requiriendo el desarrollo de actuaciones específicas.

En definitiva, si bien las situaciones que pueden presentar los hogares excluidos de las prestaciones analizadas son tan diversas como los propios hogares, las descritas son algunas de las situaciones de exclusión más habituales, y en ellas las mujeres se encuentran habitualmente más representadas. Igualmente, además de estas situaciones de exclusión, se deben tener en cuenta algunas barreras invisibles que impiden la solicitud de prestaciones. Es el caso, entre otras, del requerimiento de una cuenta bancaria para solicitar la prestación, ya que en hogares endeudados este requerimiento resulta inviable, debido a que existe el riesgo de que estas prestaciones, destinadas a garantizar las necesidades básicas de la población, tengan como destino el pago de deudas pendientes. Las consecuencias no solo se manifiestan en una desprotección de partida sino en criterios generales de desprotección del sistema, como no tener al inicio acceso a una prestación por desempleo contributiva o a un subsidio por desempleo o reducirse el tiempo de protección con el que una persona y un hogar cuentan para enfrentar una situación de desempleo que puede extenderse más de lo imaginado. Por ejemplo, no poder solicitar la RAI aboca, más rápidamente, al sistema de Rentas Mínimas, o tener un subsidio por desempleo de 6 meses en lugar de 30 meses lleva antes a solicitar el Prepara. El resultado es que a menores posibilidades de acceder a las prestaciones del sistema de garantía de ingresos del SEPE, menor es el tiempo de protección y mayor el riesgo de periodos de carencia total de ingresos.

- b) Distinta capacidad de proteger de cada una de las prestaciones y niveles de protección.

La finalidad de las prestaciones de ingresos mínimos es dotar de cierta protección económica mínima que evite situaciones sin ingresos con costes familiares y sociales irreversibles (impagos, privaciones, etc.). No obstante, la intensidad protectora es extraordinariamente diversa y genera tremendas situaciones de desigualdad.

Como se señaló, al poner en relación las cantidades medias de cada prestación y los umbrales de pobreza severa y relativa marcados por el INE para 2015⁶ se observa que

⁶ Según el INE (2015), el umbral de riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos del hogar) para hogares unipersonales se establece en 8.011 euros al año y para hogares de dos adultos y dos menores en 16.823. En los casos de pobreza severa (30% de la mediana de ingresos) se sitúan en 4.005,5 y 8.411,5 euros anuales, respectivamente. Tomando como referencia este umbral y dividiéndolo por 12 meses, tratamos de hacer una comparativa estimada de la media de ingresos que ofrecen, en función de esos criterios de hogar, las distintas prestaciones analizadas. Para ese cálculo se toman como referencia las cuantías mensuales establecidas para una persona beneficiaria. Por otro lado, para el cálculo de las

las cuantías ofrecidas por las distintas prestaciones de mínimos están más cerca de los umbrales de pobreza severa que de los umbrales considerados como oficiales. Esta realidad es todavía más visible cuando se trata de las cuantías ofrecidas por el sistema de garantía de ingresos mínimos a los hogares con menores, que se encuentran cobrando, en promedio, casi 250 euros menos al mes de lo que una familia con dos menores y dos adultos necesita para superar el umbral de pobreza severa. De acuerdo a la normativa actual, estos hogares podrían solicitar la prestación por hijo a cargo del INSS⁷, por lo que la cuantía mensual se vería incrementada en 48,5 euros al mes. Aun así, la prestación es un tercio de lo que se necesitaría, en ese caso, para superar el umbral de riesgo de pobreza. Las cargas familiares en las prestaciones de la AGE incrementan los periodos de duración pero no complementan las cuantías.

Cuadro 4. Estimación de ingresos mensuales, con 12 pagas, de las distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos de España (calculado a partir de las cuantías máximas señaladas en la normativa para ese tipo de hogares).

	Riesgo de pobreza (60% mediana)	Pobreza Severa (30% mediana)	Cuantía media aproximada del sistema de mínimos AGE	Cuantía media aproximada RMI CCAA
Una persona	667,58€ (8.011€ anual)	333,92€ (4005,5€ anual)	432,53€	425,10€
Dos adultos y dos menores (sin discapacidad)	1.401,91€ 16.823€ anual)	700,95€ (8.411,5€ anual)	457,91€ (+48,5€ hijo/a cargo)	611,96€ (+48,5€ hijo/a cargo)

Fuente: Elaboración propia.

No ocurre lo mismo en las CCAA, donde todas las rentas mínimas reconocen incrementos por cada miembro de la unidad familiar. En este caso, sorprende que la capacidad de estas para proteger a los hogares unipersonales es inferior a la protección que ofrecen las prestaciones de la AGE. Ello se debe a la gran diversidad de cuantías que ofrecen las distintas comunidades (cuantías como la del País Vasco, de 625,58 euros, compensan otras tan limitadas como la de Ceuta, con 300 euros, o la de Valencia, con 330). En el caso de las cuantías para hogares formados por dos adultos y dos menores, los complementos que las RMI reconocen por el número de miembros de la unidad familiar marcan la distancia con las cuantías de las prestaciones de la AGE. Se acercan al umbral establecido por el INE para la pobreza severa, pero no logran superarlo (89 euros menos que el umbral mensual establecido). No obstante, al igual que en el caso anterior, estos hogares podrían contar con la prestación por hijo a cargo, por lo que la cuantía mensual se vería incrementada en 48,5 euros, que sumados a los 611,96 de media de las RMI, darían un total de 660,46 al mes.

cuantías medias de las distintas RMI se toman las cantidades señaladas en el análisis normativo para un hogar unipersonal y para un hogar con 3 personas a cargo. Para más información sobre las cuantías se puede acudir al bloque 1 del informe completo.

⁷ Debido a que ninguno de estos hogares superaría el umbral de rentas establecido, para un hogar con dos menores, de las prestaciones por hijo a cargo (13280,15€ anuales).

Aun así, esta cuantía es menos de la mitad de lo necesario para superar el umbral de riesgo de pobreza. Del mismo modo que el anterior caso, tras esta media de ingresos se dan situaciones tan diversas y desiguales que alertan de que muchas rentas mínimas están lejos de permitir a los hogares perceptores salir de la situación de pobreza externa. Mientras que en Navarra, la renta más protectora en este caso, tras la aplicación de su nuevo baremo de Renta garantizada se asegurarían unos ingresos de 1.050 euros a hogares de cuatro miembros, la cuantía valenciana es de 388,57 euros, menos de la mitad de lo necesario para superar el umbral de pobreza severa y casi cuatro veces por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Por tanto, este análisis alerta de dos cuestiones clave. Por un lado, las cuantías están lejos de garantizar que las situaciones de pobreza sean superadas con estas prestaciones, especialmente en los hogares con menores, a los que la comparativa sitúa como los hogares con cuantías menos adaptadas a los umbrales. Por otro lado, la diversidad territorial en la protección mínima pone de manifiesto que las críticas de que las cuantías en comunidades como Navarra y País Vasco son elevadas carecen de sentido, debido a que son las únicas que superan el umbral de pobreza extrema en los hogares de cuatro miembros.

- c) Falta de consenso y diversidad de tratamiento en las condiciones de acceso a las prestaciones.

Dentro de esta diversidad se subrayan tres aspectos. En primer lugar, cómo cada una de las instituciones implicadas y los niveles administrativos correspondientes utilizan una definición diferente de hogar, miembros computables o cargas familiares. En segundo lugar, el propio cómputo de rentas también difiere, fundamentalmente en relación a la compatibilidad con las rentas del trabajo y las ayudas finalistas. En tercer lugar, la utilización de indicadores económicos distintos, tanto para establecer los umbrales de renta como las cuantías. Por último, existe también una gran variedad en el tiempo de resolución.

En cuanto a la *consideración de hogar y responsabilidades familiares*, las prestaciones desarrolladas desde la Administración General del Estado en sus diferentes instituciones (SEPE, INSS e IMSERSO) consideran que forman parte de la unidad familiar la persona perceptora, su cónyuge y los hijos/as. Solo en el caso de las pensiones no contributivas se computan, además, los progenitores de la persona perceptora y/o otros consanguíneos hasta segundo grado⁸. Sin embargo, a pesar de esta aparente homogeneidad de criterios, la edad hasta la cual se entiende la existencia de hijos/as y, por tanto, las cargas familiares, es diferente entre unas y otras prestaciones de la AGE. En el caso de la prestación por hijo a cargo son los menores de 18 años o mayores con discapacidad de, al menos, el 65%, mientras que para las prestaciones del SEPE como Renta Activa de Inserción, Programas extraordinarios de empleo o Subsidios por desempleo, en sus diferentes modalidades, se consideran miembros de la unidad familiar los hijos/as hasta los 26 años y/o los hijos/as con discapacidad al menos del 33% (sin límite de edad). La única excepción en las prestaciones del SEPE es que en el acceso al PREPARA, además de los criterios para la consideración de unidades familiares y cargas familiares relatados, se reconocen como miembros de la unidad familiar, y por tanto también en cuanto al cómputo de rentas, los progenitores de la persona

⁸ El segundo grado de consanguinidad incluye cónyuge, hijos/as, padres/madres, suegros/as, yernos/nueras, abuelos/as, hermanos/as, cuñados/as y nietos/a. El primer grado de afinidad incluye los suegros/as o el yerno/nuera.

solicitante, de tal forma que una persona parada de larga duración, que conviva con familiares con rentas superiores a lo establecido, se vería privada de la prestación. Uno de los colectivos más afectados por ello son las personas jóvenes desempleadas no emancipadas de sus hogares de origen.

Cuadro 5. Criterios para la consideración normativa de unidad familiar y responsabilidades familiares en las diferentes prestaciones del sistema de garantía de ingreso.

	Perceptor	Cónyuge	Relación pareja no cónyuge	Hijos/as	Padres/ Madres	Consanguinidad	Afinidad
Subsidios por desempleo				< 26 años o con discapacidad			
RAI / PAE				< 26 años o con discapacidad			
PREPARA							
Subsidio agrario				< 26 años o con discapacidad			
Pensiones no contributivas						2º Grado	
Prestación por hijo a cargo				< 18 años o mayores con discapacidad +65%			
Prestaciones discapacidad							
Complemento de mínimos							
Rentas mínimas autonómicas	Convivientes					Mayoría 2º grado, algunas hasta 4º grado	Mayoría 1º grado, algunas hasta 2º

Fuente: elaboración propia a partir de Laparra y Ayala (2009).

Por el contrario, las rentas mínimas autonómicas utilizan otros criterios de valoración. En la mayoría de ellas se reconocen como miembros de una unidad de familiar todas aquellas personas convivientes, incluidas las relaciones análogas al matrimonio legal, hasta segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad. En otras, como Aragón, Castilla La Mancha, Galicia, Ceuta o la Comunidad Autónoma Vasca, se reconoce también a convivientes con lazos de parentesco hasta 4º grado y 2º grado de afinidad⁹.

En relación a las rentas computables de la unidad familiar se identifica como cuestión clave la compatibilidad de la percepción de las prestaciones con las rentas de trabajo. En este sentido cabe señalar la compatibilidad de ambos ingresos en las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas, en la Renta Activa de Inserción y en las Pensiones no

⁹ En el parentesco de 4º grado se incluyen bisabuelos/as, tíos/as, sobrinos/as, bisnietos/as y primos/as. En el segundo grado de afinidad se incluyen a los/as cuñados/as.

Contributivas por invalidez, siempre que no superen los ingresos que correspondieran a la prestación.

Sin embargo, para acceder a la RAI es requisito ineludible estar en situación de desempleo, por lo que un empleo regulado en el momento de la solicitud resultaría incompatible con el acceso a la prestación. No obstante, una vez se es perceptora se establecen excepciones para incentivar el acceso al empleo temporal y a tiempo parcial. En relación a la PNC por Invalidez o las RMI, se contempla la posibilidad de que, ya desde la solicitud, el solicitante tenga algún ingreso por rentas del trabajo. Para ello se establecen límites de rentas, debido a que no se debe superar el umbral establecido. En la mayoría de las RMI se restan los ingresos de trabajo de la prestación a percibir, aunque hay comunidades, como Baleares o Galicia, que han definido distintas modalidades de RMI, reconociendo en alguna de ellas la posibilidad de que, durante un periodo determinado y transitorio, no se computen la totalidad de las rentas del trabajo. Por otro lado, las normas más avanzadas en este aspecto son la Renta Garantizada de Inserción del País Vasco y la ley de la Renta Garantizada de Navarra, debido a que en determinadas circunstancias permiten percibir simultáneamente la prestación con los ingresos del trabajo para estimular el empleo.

El indicador utilizado para establecer los umbrales de renta y las cuantías de las prestaciones es también diverso. Los indicadores económicos utilizados habitualmente para el establecimiento de umbrales y cuantías en el sistema público han sido el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y, desde 2004, el Indicador Público de Rentas a Efectos Múltiples (IPREM)¹⁰.

En el acceso a las prestaciones y programas asistenciales por desempleo el umbral de rentas se mide con el SMI (no debe superar el 75% del SMI por persona, 4.191,40 euros), mientras que las cuantías se establecen a partir del IPREM (80% del IPREM, 426 euros). Por tanto, la diferencia en el valor de los indicadores genera cierta incoherencia, debido al establecimiento de un umbral de rentas superior a la cuantía a percibir. Por otro lado, en las prestaciones del INSS e IMSERSO se establecen umbrales de ingresos anuales, para cada supuesto, así como cuantías de la prestación. En este sentido, las rentas siempre deben ser inferiores al umbral señalado para caso. Tan solo en las prestaciones sociales para las personas en situación de discapacidad se vincula el límite de ingresos al IPREM (inferior al 70%, 372,75 euros)

En relación a las RMI, la diversidad de criterios es común. No obstante, cabe señalar que el umbral de rentas es siempre similar a la cuantía de la prestación reconocida, por lo que no se producen las incoherencias mencionadas en las prestaciones del SEPE, por ejemplo. Algunas Comunidades como País Vasco, Andalucía, Baleares y Melilla optan por vincular su prestación al SMI como indicador. Por otro lado, en otras como Extremadura, Castilla y León, Cantabria, Canarias, Galicia, La Rioja, Valencia y Castilla La Mancha, se establece en función del IPREM. A esta diversidad se añade un elemento más, ya que algunas CCAA establecen módulos de ingresos y cuantías anualmente, por lo que la cantidad a percibir no depende de los indicadores comentados. Es el caso de Aragón, Cataluña, Asturias, Baleares, Ceuta, Madrid, Murcia y Navarra.

¹⁰ En el año 2016 el IPREM, que permaneció congelado por quinto año consecutivo, se fijó en 532,51€, mientras que el SMI fue 655,20€.

Por último, otra cuestión relevante es el tiempo de resolución de las solicitudes de las prestaciones. Se trata de un hecho importante porque puede alargar todavía más los periodos de espera sin ingresos. En las normas de las prestaciones de las distintas instituciones de la AGE no se han detectado plazos regulados de resolución. Sin embargo, en los distintos contactos mantenidos con sus responsables, se ha manifestado que el reconocimiento al derecho de las prestaciones del SEPE se produce, casi en un 100% de los casos, en el momento de la solicitud. Las cuestiones que complejizan estas resoluciones son la falta de documentación o la necesidad de que algunos expedientes requieran una valoración más intensa. En cualquier caso, sus responsables sostienen una demora de 1,5 días de media.

Los plazos de resolución de las RMI sí quedan regulados en las distintas normas. Sin embargo, los plazos reales de resolución se extienden más de lo establecido en la norma. En términos generales, el plazo legal de resolución está fijado en 3 meses. Solo en Castilla-La Mancha es de un mes y en Canarias, Andalucía, Murcia, Melilla y Galicia son 2 meses. En estos casos, cabe señalar que la media de resolución real en Castilla-La Mancha es de 2 meses y en Andalucía o Murcia alcanza los 4 meses. Por otro lado, entre las comunidades con plazos legales más allá de los 3 meses están Cataluña (4 meses) y Cantabria (hasta 6 meses). Por tanto, los plazos establecidos son muy diversos, contribuyendo a ensanchar o reducir las lagunas del propio sistema.

En definitiva, la falta de consenso en estas cuestiones básicas lleva a una elevada disparidad en el acceso, en la atención a las situaciones de necesidad y confusión de las personas usuarias. La articulación del sistema debe sostenerse sobre bases homogéneas, con definiciones compartidas y contingencias a proteger acordadas. Sin estos mínimos, el sistema continuará siendo un compendio de prestaciones poco articuladas, confusas y con numerosas lagunas en la gestión, coordinación y situaciones a proteger.

d) Discrecionalidad en el control y las obligaciones de inserción laboral.

Este escenario tan dispar se demuestra también en las medidas de control, contraprestaciones o sanciones por incumplimiento, más aún si se tiene en cuenta que son, habitualmente, las cuestiones más sujetas a debate relacionadas con estas prestaciones.

El acceso a todas las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos está sujeto a acreditar necesidad económica y a cumplir los requisitos de acceso necesarios en términos de edad, residencia, etc. No obstante, los subsidios exigen la inscripción como demandante de empleo, la obligatoriedad de aceptar las ofertas de colocación adecuada que les sean ofrecidas, así como cualquier oportunidad de colaboración social, programa de empleo, acción formativa, de promoción o reconversión profesional. Incluso en algunos programas, como el PAE o PREPARA, se deben presentar, previamente a la solicitud, acciones de acreditadas de búsqueda de empleo. Asimismo, aunque las RMI no están destinadas a proteger solo a colectivos en situación de desempleo, algunas exigen la inscripción como demandante de empleo.

Por otro lado, también las medidas de control y sanción establecidas en las normativas tienen elementos distintivos. Si bien es cierto que en todos los casos se establecen diferentes intensidades en las faltas cometidas (leve, grave o muy grave), que marcan

también las sanciones, algunas rentas mínimas autonómicas establecen excepciones en las acciones obligatorias a desarrollar en los procesos de inclusión.

Por último, otro elemento que genera confusión en los usuarios es la diversidad de definiciones y denominaciones que las normas hacen de los itinerarios de incorporación al empleo o de inclusión social. Las normas de la AGE las definen, fundamentalmente, como la Búsqueda Activa de Empleo (BAE). Por otro lado, las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas incorporan a estas actividades otras que tienen que ver con la necesidad de acompañar en procesos más intensos, con ciertos apoyos en la adquisición de habilidades sociales y laborales básicas, con diagnósticos compartidos e incluso con acuerdos en ese marco de otros compromisos, como la escolarización de los menores.

En definitiva, tanto por la disparidad en las cuestiones que tienen que ver con los requisitos de acceso vinculados a la activación, con las obligaciones y el control del desarrollo de las acciones acordadas, como por el propio contenido que desde las normas se ofrece a los planes, programas o itinerarios de inclusión, queda de manifiesto la necesidad de articular mejor el sistema. Estas disparidades se deben tanto a la falta de consenso en criterios de acceso o a cuantías mínimas como a la distinta naturaleza de unas otras prestaciones, debido a que están llamadas a proteger situaciones diversas en relación a la necesidad de protección económica y de inclusión. A pesar de ello, en la práctica, se articulan casi como prestaciones entrelazadas que generan confusión en los usuarios y que, en ocasiones, llevan a proteger desde las rentas mínimas a colectivos que no necesitan apoyo de inclusión sino solo un apoyo económico, y en otras ocasiones, colectivos muy alejados del mercado de trabajo deben hacer acciones de Búsqueda Activa de Empleo (BAE) que carecen de sentido sin antes trabajar otras habilidades laborales y sociales básicas para garantizar una búsqueda de empleo efectiva. Por todo ello, la diversidad de criterios tanto en el acceso como en el desarrollo y el mantenimiento de la prestación no deja sino un mayor espacio al riesgo de discrecionalidad profesional, que puede generar algunas situaciones de discriminación.