LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

ESTUDIO

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
Email: info@airef.es
Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

ÍNDICE

Página

CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN 5

1. RESUMEN EJECUTIVO 11

1.1. Introducción 11

1.2. Caracterización de los sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea 12

1.3. Los programas de garantía de ingresos en España 15

1.4. Una evaluación *ex ante* de la Iniciativa Legislativa Popular 20

1.5. Propuestas 25

2. INTRODUCCIÓN 31

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA 35

3.1. Principales características de los programas europeos 37

3.2. Modelos de prestaciones asistenciales en la Unión Europea 43

3.3. La eficacia en la lucha contra la pobreza de los sistemas europeos de rentas mínimas 46

3.4. Tendencias en las reformas recientes en los países europeos 55

3.5. Conclusiones 62

4. LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA 63

4.1. Evolución del sistema de garantía de ingresos 64

4.2. Incidencia del sistema de garantía de ingresos 74

4.3. Las rentas mínimas autonómicas 79

4.4. Impacto sobre el mercado laboral 95

4.5. Conclusiones 97

5. UNA EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR 99

5.1. La Iniciativa Legislativa Popular 99

5.2. Análisis de su cobertura y coste fiscal 100

5.3. Efectos redistributivos 107

5.4. Evaluación del diseño de la prestación 111
5.5. Conclusiones 114

6. PROPUESTAS 117
6.1. Ejemplos de alternativas 118

7. ANEXOS METODOLÓGICOS 123
7.1. La encuesta a los trabajadores sociales 123
7.2. El modelo de dependencia 147
7.3. Métodos de simulación 152

8. GLOSARIO 155

9. BIBLIOGRAFÍA 163

CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

El presente documento analiza la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que, en febrero de 2017 y a propuesta de UGT y CCOO, tomó en consideración el Parlamento de España para establecer una prestación de ingresos mínimos. Para este análisis, que incluye un estudio del sistema de rentas mínimas existente en España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha empleado diferentes métodos de evaluación como la revisión documental, análisis descriptivos, modelos econométricos y modelos de simulación de programas sociales. Esto ha permitido realizar una evaluación *ex post* de los programas ya existentes que sirve, además, como base para la evaluación *ex ante* de la propuesta de la ILP y para plantear propuestas que mejoren su diseño.

La definición de una última red de seguridad económica que ofrece protección a los hogares cuyos recursos son insuficientes es uno de los elementos característicos de los sistemas de protección social en la Unión Europea (UE). Los modelos organizativos establecidos en los países de la UE para alcanzar esos objetivos son muy heterogéneos, aunque las últimas reformas tienen como elemento común la búsqueda de mejoras de la eficiencia y eficacia de estos programas.

En España existe un sistema de ingresos mínimos fraccionado y que presenta disparidades territoriales, puesto que las rentas mínimas de las comunidades autónomas (CCAA) son el único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza. Adicionalmente, se observan unos niveles reducidos de eficacia en términos de redistribución, lo que también implica poca efectividad a la hora de reducir las tasas de pobreza. Por otra parte, también implican un desincentivo a la participación en el mercado laboral, que se mitiga en aquellos casos que permiten compatibilizar prestación y empleo.

La evaluación de la ILP se ha realizado teniendo en cuenta que su objetivo principal es reducir la pobreza severa, lo que ha permitido identificar algunas **debilidades en su diseño desde el punto de vista de su eficacia, institucionalidad y eficiencia**.

Desde el punto de vista de la **eficacia**, la ILP permite reducir un 27,6% la tasa de pobreza extrema. No obstante, la falta de focalización en el objetivo principal, materializada en los requisitos para acceder a la prestación, dificulta obtener una reducción mayor. La necesidad de estar inscrito de manera ininterrumpida como demandante de empleo al menos durante los 12 meses anteriores a la solicitud supone identificar pobreza con desempleo de larga duración, lo que de facto excluye a potenciales beneficiarios en situación de pobreza extrema, al tiempo que supone un desincentivo a reincorporarse al mercado laboral. De igual forma, la combinación de límites de renta individuales con límites de renta por hogar para percibir la prestación impide focalizar la prestación en los colectivos más vulnerables.

También se han identificado debilidades en el **diseño institucional** de la prestación. Por un lado, resulta evidente el solapamiento que se produciría con programas actuales tanto a nivel nacional como con los programas de rentas mínimas autonómicas. Por otra parte, existe una falta de integración con otras políticas como las sociales desarrolladas por las corporaciones locales, lo que también puede elevar el riesgo de *non take -up*. Por último, la propuesta no define los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación, que resultan fundamentales para establecer un proceso de mejora continua de todas las políticas públicas.

Desde un punto de vista de la **eficiencia**, la prestación de la ILP presenta un elevado coste fiscal en relación con la reducción de pobreza severa que obtiene. La ILP tiene un coste fiscal estimado para 2017 de más de 7.000 millones de euros, con máximos que alcanzarían los 11.000 millones en situaciones de crisis graves y prolongadas y con riesgo de un efecto llamada que lo incrementaría en 2.600 millones. Este elevado coste fiscal debe contextualizarse dentro de la situación actual de déficit estructural de las administraciones públicas en España superior a 2 puntos del PIB y de un nivel de deuda cercano al 100% del PIB. Por lo tanto, la creación de una nueva prestación debería enmarcarse en una estrategia fiscal a medio plazo que asegure la sostenibilidad de las administraciones públicas.

A partir de estas conclusiones, la AIReF realiza **propuestas encaminadas a solventar los problemas de diseño detectados**.

En primer lugar, para mejorar la **eficacia de la prestación** se propone:

1. Establecer como requisito principal para el acceso a la prestación la renta del hogar, estableciendo tramos de renta por hogar para los hogares pobres, pero focalizando la ayuda en la pobreza severa.

2. Eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios.

3. Hacer la prestación compatible con el empleo.

4. Evitar discontinuidades en la cuantía de la prestación, alcanzando un equilibrio entre la equidad y la sencillez en el diseño.

Las propuestas sobre el **diseño institucional** se orientan a mejorar la coordinación y transparencia de las políticas públicas:

5. Simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones.

6. Asegurar la complementariedad con otras políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios.

7. El establecimiento de una ventanilla única a través de los trabajadores sociales de las corporaciones locales.

8. Implementar un sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo (SISPE).

9. Establecer como requisito la inscripción en la Agencia Tributaria para agilizar trámites y reducir riesgo de fraude.

Para asegurar la **eficiencia** y coherencia con la **situación fiscal** de España, la AIReF propone:

10. Encuadrar su puesta en marcha en un plan presupuestario a medio plazo que permita compensar el incremento estructural de gasto.

11. Asegurar el seguimiento y evaluación continua del programa para asegurar su eficacia y eficiencia.

1 EFICACIA	2 DISEÑO INSTITUCIONAL	3 EFICIENCIA
¿Cómo contribuye el diseño de la prestación al objetivo principal de reducción de la pobreza severa?	¿Contribuye el diseño institucional a la eficacia y eficiencia de la política pública?	¿Se obtiene el mejor resultado al menor coste, teniendo en cuenta la situación fiscal de las administraciones públicas?
Evaluación: • Reducción de la pobreza severa del 27,6% • Falta de focalización en el objetivo principal por la existencia de requisitos: – Relacionados con el desempleo – Incompatibilidad con el empleo – Combinación de límites de renta individuales y por hogar	**Evaluación:** • Solapamiento con prestaciones de la AGE y de las CCAA • Falta de integración con políticas sociales y de empleo. • Ausencia de definición de sistemas de gestión, seguimiento y evaluación	**Evaluación:** • Coste fiscal para 2017 de más de 7.000M€. – Máximo cíclico de 11.000M€ – Efecto llamada hasta 2.600M€ • Déficit estructural superior al 2% del PIB • Deuda pública cercana al 100%
Propuestas: 1. Requisito principal: renta del hogar con tramos focalizando la ayuda en la pobreza severa. 2. Eliminar requisitos relativos a la situación laboral. 3. Hacer la prestación compatible con el empleo. 4. Evitar discontinuidades en la cuantía de la prestación, alcanzando un equilibrio entre la equidad y la sencillez en el diseño	**Propuestas:** 5. Simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre prestaciones. 6. Complementariedad con otras políticas. 7. Ventanilla única: trabajadores sociales CCLL. 8. Sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo (SISPE) 9. Inscripción en la Agencia Tributaria.	**Propuestas:** 10. Encuadrar en un plan presupuestario a medio plazo que permita compensar el incremento estructural de gasto. 11. Seguimiento y evaluación continua del programa para asegurar su eficacia y eficiencia.

Por último, la AIReF expone, a modo ilustrativo, dos ejemplos de lo que supondría la aplicación de las propuestas orientadas a la mejora de la eficacia de la prestación, teniendo presente que combinar de manera adecuada la sencillez de la prestación con evitar problemas de equidad conduce a múltiples opciones de diseño.

La opción A focaliza la prestación, más que la ILP, en los hogares más pobres, no estableciendo ningún requisito con respecto al empleo. Como resultado, obtiene una reducción de la tasa de pobreza severa mayor que la ILP con un coste fiscal de la mitad. Con iguales requisitos que la primera, la opción B intenta corregir los "saltos" que se producen en las cuantías percibidas estableciendo continuidad en la presta-

ción. Esta opción B, con un coste fiscal similar a la opción A, obtendría una reducción menor de la tasa de pobreza severa.

La sencillez de los dos tramos lineales y a saltos de la opción A podrían generar comportamientos estratégicos de los beneficiarios, mientras que la alternativa B otorga la prestación de manera decreciente sin que se produzcan saltos significativos, si bien tiene el inconveniente de ser más compleja y reducir en menor medida la pobreza severa que la opción A.

COMPARATIVA DE LA ILP CON LOS EJEMPLOS OPCIÓN A Y OPCION B

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Coste neto (M€)	7.200	3.500 (*)	3.500 (*)
Hogares beneficiarios (millones)	1,1	1,8	1,8
Variación Gini	-4,2	-4,0	-4,2
Variación tasa pobreza severa	-27,6	-60,4	-46,0

(*) El coste de la prestación sería 5.500 millones de euros, pero se obtendría un ahorro de aproximadamente 2.000 millones de euros por la supresión de otras prestaciones nacionales y autonómicas. Este nuevo sistema podría introducirse de manera gradual (3 años), lo que supondría anualmente una décima más de déficit estructural, cuya compensación con otras medidas pueda resultar factible.

En ambos ejemplos, para mejorar la eficiencia y reducir el coste fiscal, se sustituirían las prestaciones existentes nacionales y autonómicas por la nueva propuesta, permitiendo a las comunidades autónomas complementar la prestación tanto en términos de cobertura como de generosidad.

1
RESUMEN EJECUTIVO

1.1. Introducción

Aunque el crecimiento de los últimos años ha sido notable, la recuperación económica sigue sin aparecer en muchos hogares, y más de diez millones de españoles viven todavía con graves carencias.

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de países europeos, España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza. El sistema de garantía de ingresos mínimos en España es el resultado de la cobertura gradual de determinadas necesidades, formándose la última red de protección como un conjunto de prestaciones diversas ofrecidas por la Administración General del Estado; por las comunidades autónomas, que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza a través de las rentas mínimas y otras prestaciones sociales; y las propias entidades locales en sus territorios mediante las ayudas económicas no periódicas de emergencia social.

En febrero de 2017, el Parlamento de España tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular (ILP), a propuesta de UGT y CCOO, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos. Posteriormente, en noviembre del mismo año, el presidente de la AIReF compareció en la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Congreso para analizar las bases de una posible aplicación de la renta mínima en España. Tras su intervención los grupos parlamentarios manifestaron su deseo de solicitar a la AIReF un estudio que pudiera clarificar determinadas cuestiones relacionadas con los programas de garantía de ingresos como la eficacia, el coste fiscal y los posibles desincentivos al mercado laboral, entre otros.

Finalmente, el Consejo de Ministros aprobó el 2 de marzo de 2018 encargar a la AIReF la realización de un estudio sobre prestaciones de ingresos mínimos.

Para la elaboración de este estudio la AIReF ha contado con la ayuda de Luis Ayala, de la Universidad Rey Juan Carlos, experto en programas de garantía de ingresos, y con la asistencia técnica de INECO, para la elaboración de la encuesta a los trabajadores sociales. Además, han participado como asesores científicos los siguientes expertos en la materia: Sara de la Rica, de ISEAK, J. Ignacio Conde, de FEDEA, y Ana Revenga, de Brookings Institution. La AIReF agradece la colaboración de las administraciones y organismos públicos en el proyecto. Por un lado, a la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por canalizar el envío de información relativa a las rentas mínimas de las comunidades autónomas, y a las propias comunidades por haber enviado los datos. También al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) por haber cedido los datos de participantes en el programa PREPARA (SEPE) y sus correspondientes vidas laborales (TGSS). Para terminar, al Consejo General del Trabajo Social (CGTS) por haber facilitado el desarrollo de la encuesta a los trabajadores sociales.

En todo caso, el contenido final del estudio es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

1.2. Caracterización de los sistemas de rentas mínimas en la UE

La definición de una última red de seguridad económica que ofrece protección a los hogares cuyos recursos son insuficientes es uno de los elementos característicos de los sistemas de protección social en la Unión Europea. La práctica totalidad de sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea se han enfrentado a un proceso continuado de reforma en las últimas décadas, que se avivó especialmente durante la crisis económica. Esos procesos de cambio han tratado de dar respuesta al difícil equilibrio entre la necesidad de mantener la capacidad protectora frente a la pobreza, mejorar los incentivos laborales de los beneficiarios y moderar el crecimiento del coste de los programas.

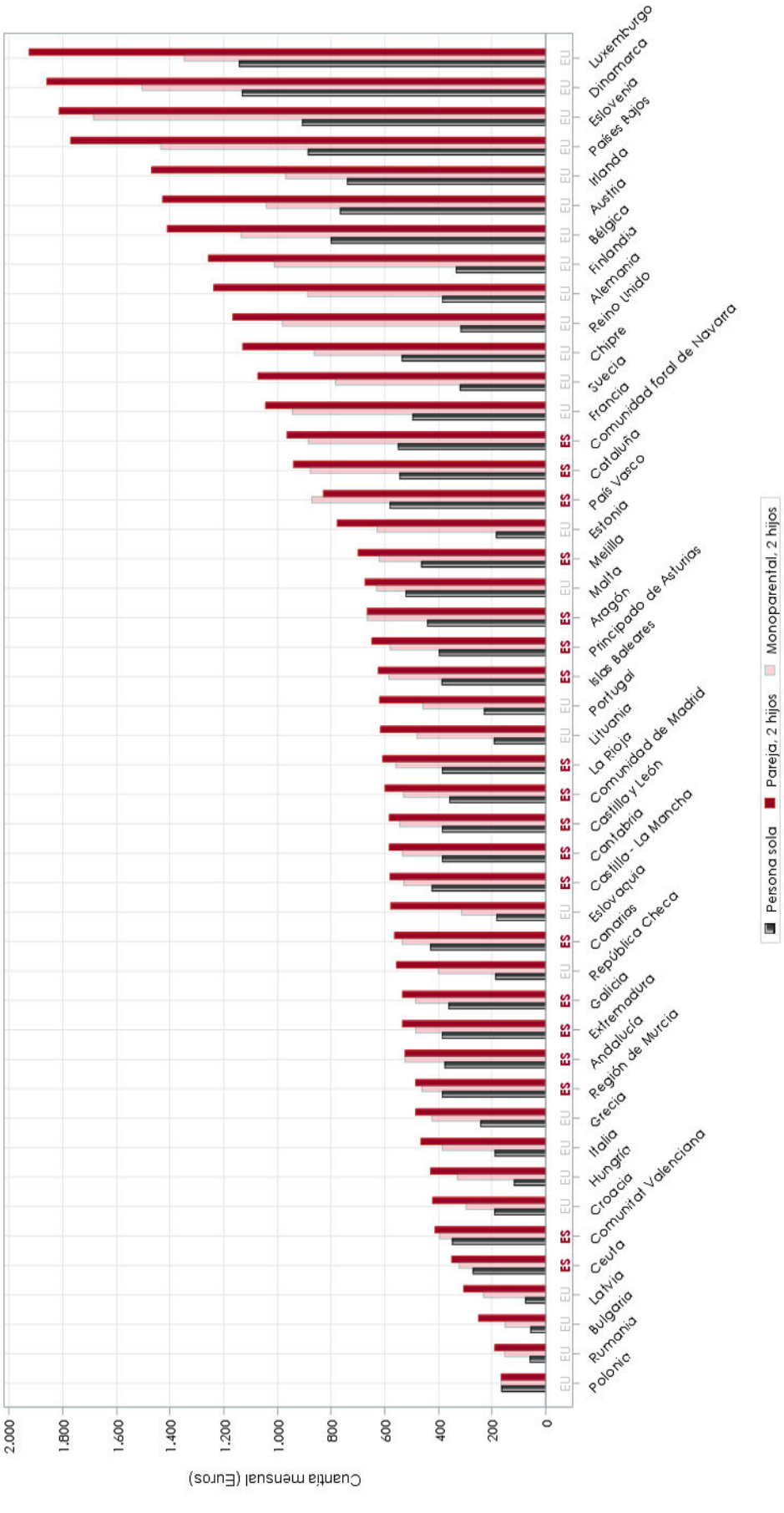
Los modelos organizativos establecidos en los países de la UE para alcanzar esos objetivos son muy heterogéneos. Dada la variedad de experiencias en la organización de los programas de rentas mínimas en los países de la Unión Europea, es difícil trazar taxonomías que permitan encajar cada programa en un modelo concreto. Destaca la falta de un criterio común en la determinación de las cuantías de las rentas mínimas europeas. Los indicadores de adecuación de las prestaciones difieren considerablemente entre los distintos esquemas europeos, siendo el rasgo común, aunque con algunas excepciones notables, que las cuantías se alejen considerablemente de los umbrales de pobreza. En la práctica, el efecto sobre la pobreza de los distintos sistemas es pequeño, aunque aumentó durante la crisis económica, siendo en los países del Este y España en donde las cuantías son más insuficientes para reducir el riesgo de padecerla.

Han existido diferentes intentos de clasificación de los tipos de prestaciones en cada país que aportan alguna diferenciación en los esquemas vigentes. En la década de los noventa, a partir de la ya clásica taxonomía de regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990), comenzaron a generalizarse los intentos de establecer una taxonomía de los sistemas de lucha contra la pobreza (Leibfried, 1993, Lødemel y Schulte, 1992, Eardley *et al.,* 1996, entre otras.) Dentro de los sistemas existentes, España se caracteriza por pertenecer a un sistema de asistencia social dual limitada, al contar los hogares potencialmente beneficiarios tanto con una prestación que cubre con carácter general el riesgo de pobreza como con distintos tipos de subsidios que tratan de cubrir contingencias específicas. El modelo de asistencia social dual está vigente desde hace décadas en países como Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo. Algunos autores incluyen a los países mediterráneos en este grupo. Sin embargo, la limitada adecuación de los programas, con una cobertura de las necesidades notablemente inferior a la de los países citados, y el retraso en la introducción en los sistemas de protección social de una renta mínima nacional aconseja emplear una categoría específica para estos países, de ahí la categoría de asistencia social dual limitada.

Las reformas han buscado mejorar la eficiencia y la eficacia de estos programas. Uno de los aspectos que deben tener en cuenta los decisores públicos para que el efecto sobre la pobreza sea mayor es un mejor ajuste del diseño de estos programas a futuros *shocks* económicos adversos. Asimismo, un denominador común en las últimas reformas en varios países europeos ha sido la búsqueda de instrumentos que tratan de impulsar un mayor número de transiciones desde el cobro de la prestación a la ocupación. Otro de los retos más complejos a los que se enfrentan estos programas es al crecimiento en todos los países del porcentaje de trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al umbral de pobreza. Un último debate es si tender hacia sistemas más integrados o definir la última red a partir de la combinación de distintos programas específicos de garantía de ingresos.

La heterogeneidad de los programas de rentas mínimas en España dificulta la comparación con el resto de países europeos, ya que el dato de nuestro país es una media de medidas muy diferentes y, por tanto, poco representativa. Esta heterogeneidad se observa tanto desde el punto de vista de la cobertura de las prestaciones como de su suficiencia. De hecho, al comparar, por ejemplo, las cuantías en España con la UE28 no parece que nuestra situación sea tan mejorable debido a que el dato es más elevado gracias a los programas de algunas regiones, como el País Vasco, Cataluña y Navarra. A continuación, se presenta un gráfico de las cuantías de estos programas por tipo de hogar comparando la UE28 con las comunidades autónomas. En este sentido, cabe destacar que en España las cuantías son más generosas para los hogares unipersonales que para aquellos que tienen menores a su cargo, sean monoparentales o no.

GRÁFICO 1. CUANTÍAS MENSUALES DE LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS: UE 28 Y CCAA (ORDENADOS POR HOGARES PAREJA CON 2 HIJOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2018).

1.3. Los programas de garantía de ingresos en España

La evolución del sistema de garantía de ingresos en las tres últimas décadas ha estado marcada por su expansión. Además, esta expansión supone un volumen y una complejidad considerablemente superior en el momento actual que a principios de los años noventa. Las cifras de gasto también crecieron después de un largo periodo de estabilidad en la etapa anterior al 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 paulatino descenso del gasto ejecutado mientras que el número de unidades beneficiarias se mantuvo más o menos estable hasta una vez iniciada la recuperación económica, por lo que el sistema perdió intensidad protectora.

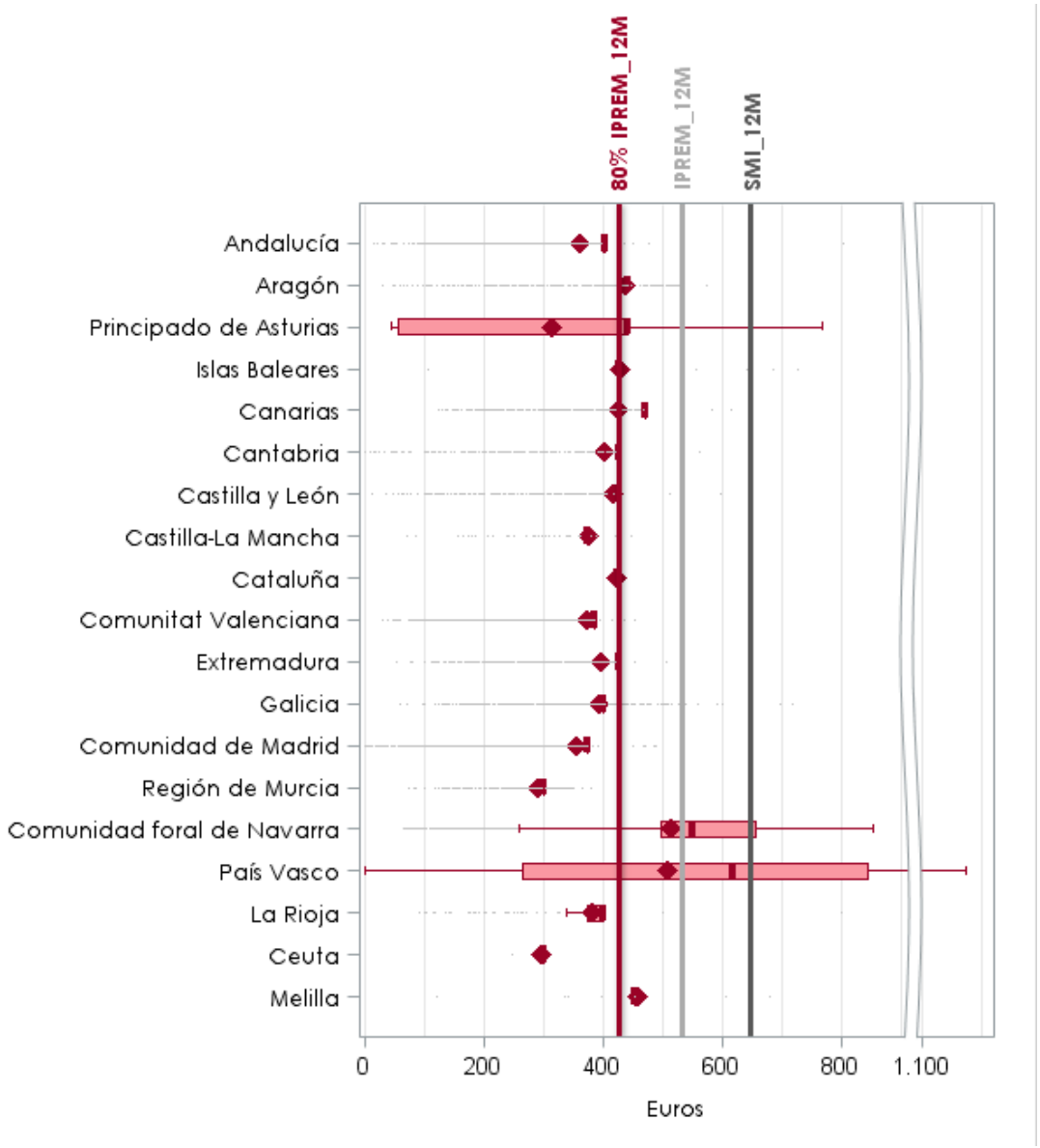
Su limitada incidencia también se confirma cuando se calcula la relación entre el gasto en estas prestaciones y el PIB. Hay, sin embargo, prestaciones con un alto número de unidades beneficiarias, aunque con cuantías muy bajas. Es el caso de las prestaciones por hijo a cargo, fundamentales en otros países, pero con niveles muy bajos en España, que han seguido una evolución marcadamente anticíclica. Destaca también la sobrerrepresentación del gasto en subsidios de desempleo como otro rasgo anómalo respecto a lo que sucede en los países de nuestro entorno.

Además, el sistema de ingresos mínimos en España está fraccionado y presenta disparidades territoriales. Los problemas de desigualdad territorial y de falta de cobertura de la parte de la última red que compete a las comunidades autónomas se unen a los tres grandes problemas de las prestaciones asistenciales del gobierno central, que son la fragmentación, las bajas cuantías y los huecos que dejan fuera del sistema a determinadas categorías de la población.

Las rentas mínimas de las comunidades autónomas son el único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza. Además, tienen un carácter completamente descentralizado. El número de unidades beneficiarias de las rentas mínimas no ha dejado de aumentar desde su puesta en marcha, más que duplicándose entre finales de 2007 y 2011 y con posteriores aumentos hasta alcanzar más de 310.000 hogares en 2016.

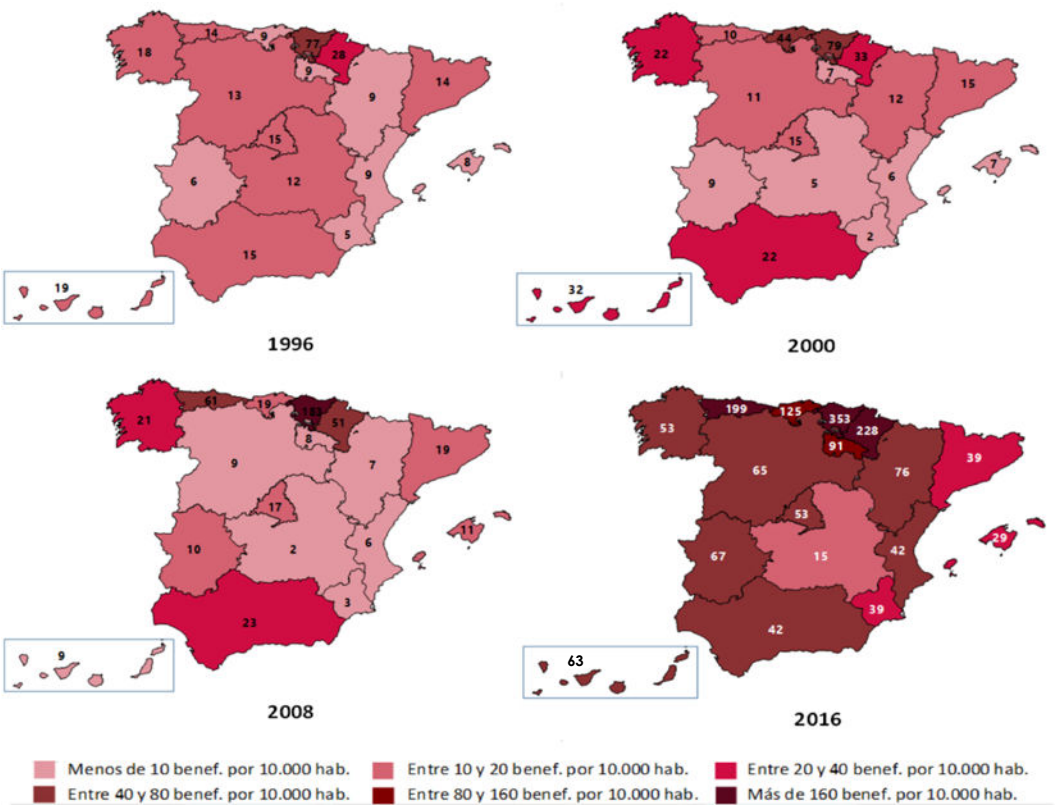
Su importante crecimiento no se ha repartido de manera homogénea entre las comunidades autónomas. Las diferencias en la evolución del gasto por regiones y, sobre todo, la persistencia de cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos muy reducidos en algunas regiones obliga a reflexionar no solo sobre si la diferenciación territorial supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos, sino sobre los efectos sobre la pobreza y la equidad que suscita que en algunas comunidades autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico o que el número de unidades beneficiarias sea muy inferior al de hogares sin ingresos.

GRÁFICO 2. CUANTÍAS MENSUALES (2015) OBSERVADAS DE LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS DE LAS CCAA EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES PRINCIPALES: IPREM Y SMI



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS POR CCAA DESDE 1996



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

La AIReF ha desarrollado un modelo para explicar la dependencia de los individuos en los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas. El análisis ha abarcado el periodo 2005-2017 a partir de variables personales (y de su hogar) además de las características propias de los programas de los que son beneficiarios.

Los principales resultados que se desprenden del análisis muestran la diversidad de factores que afectan a la cronificación de los beneficiarios en los programas:

- Los hogares sin ingresos (excluyendo la renta mínima) tienen una mayor probabilidad de ser muy dependientes.
- Las mujeres tienen una mayor probabilidad de estar en niveles elevados de dependencia.
- Los hogares unipersonales y monoparentales muestran una mayor probabilidad de sufrir dependencia con respecto a los que viven en pareja.

- Las personas sin estudios universitarios muestran una mayor dependencia.
- Las personas que están casadas o tienen pareja de hecho suelen ser menos dependientes que aquellas que están solteras, separadas o viudas.
- Percibir cuantías elevadas de ayudas por el programa aumenta la probabilidad de ser muy dependiente.
- Los resultados muestran una evolución positiva en tanto que la dependencia del programa disminuye a lo largo del periodo.

El modelo se ha elaborado a partir de variables observadas en los registros de rentas mínimas de las comunidades autónomas. Sin embargo, en la encuesta a los trabajadores sociales[1] que se ha llevado a cabo en este estudio, se reflejan otras características entre los posibles beneficiarios, que también podrían explicar la dependencia en estos programas y que no se han tenido en cuenta en el modelo por falta de información en los registros.

Los desincentivos que pueden generar este tipo de medidas en el mercado laboral constituyen una de las principales críticas a los programas de garantía de ingresos. En este sentido el 59,6% de los trabajadores sociales encuestados creen que este tipo de programas desincentiva la búsqueda de trabajo.

GRÁFICO 4. EFECTOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS SEGÚN LOS TRABAJADORES SOCIALES ENCUESTADOS

Fuente: Encuesta a los trabajadores sociales.

1 Ver apartado 7.1

Aunque los efectos que hemos encontrado son positivos en cuanto a que dan sensación de estabilidad, proporcionan bienestar personal y autoestima, y ayudan a paliar estigmas sociales, entre otros, lo cierto es que uno de los principales problemas que se le asocian a este tipo de programas son los desincentivos que pueden generar a la incorporación al mercado laboral, especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado. Existe además cierto consenso en la literatura con respecto al efecto desincentivo que tienen las prestaciones por desempleo (Bover *et al.,* 1997): los individuos son más selectivos a la hora de aceptar un trabajo, ya que la prestación eleva su salario de reserva.

La AIReF ha llevado a cabo una evaluación del programa PREPARA dentro del proyecto de revisión del gasto público *Spending Review* de 2018. El programa PREPARA se refiere a las ayudas para el Programa de Recualificación Profesional establecidas en 2011 para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Su objetivo era apoyar coyunturalmente la cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, a través de acciones de políticas activas de empleo y de una ayuda económica de apoyo. El programa PREPARA, que consiste en una subvención de seis meses como máximo de duración (ininterrumpidos), tuvo en el periodo 2012-2017 851.822 beneficiarios con un coste de 1.432 millones de euros.

El programa PREPARA genera desincentivos a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente durante los 6 meses que dura la prestación. Si medimos el efecto neto entre participantes en el programa y no participantes (comparables) a los 3, 6, 12 y 24 meses de haber empezado a recibirlo, los coeficientes obtenidos (-0,10; -0,10; -0,04 y -0,02) respectivamente nos indican que el programa PREPARA genera desincentivos a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente durante los 6 meses que dura la prestación. Una vez terminado ese periodo la diferencia entre participantes y no participantes se reduce, pero solo en algunas regiones llegan a comportarse de la misma manera tras los 12 y 24 meses iniciales.

Sin embargo, la eliminación de este requisito parece tener otros efectos. De la Rica y Gorjón (2017) evalúan la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) en el País Vasco, y no encuentran un retraso de sus participantes en la salida al mercado laboral, pero en este caso, su programa de garantía de ingresos no es incompatible con el trabajo, sino que funciona como un complemento salarial.

Luego, el hecho de que los programas se hagan o no incompatibles con el empleo parece tener un claro efecto sobre los desincentivos al mercado laboral.

1.4. Una evaluación *ex ante* de la ILP

A partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2017, el número de hogares beneficiarios de la ILP sería de 1,1 millones.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS ILP POR TIPO DE HOGAR

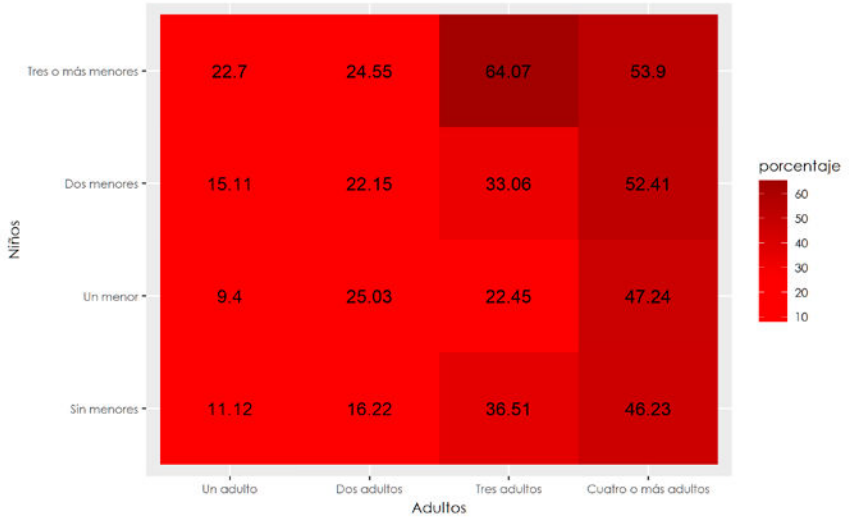
Tipo hogar	Hogares beneficiarios	Porcentaje hogares con respecto al total de hogares beneficiarios	Porcentaje hogares con respecto al total de hogares en la población
Un adulto con al menos un niño dependiente	26.506	2,40%	6,32%
Otros hogares con niños dependientes	467.465	42,26%	9,41%
Un adulto sin niños dependientes	119.630	10,81%	2,53%
Otros hogares sin niños dependientes	492.598	44,53%	5,88%
TOTAL	**1.106.199**		**5,98%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Según nuestros cálculos a partir de la ECV 2017, en España hay 3,8 millones de hogares pobres. Con la ILP se cubrirían algo más de 800.000 (aproximadamente el 21,2% de los hogares pobres).

En los hogares pobres, es más probable encontrar a los hogares beneficiarios entre aquellos hogares con más adultos. Por otro lado, los hogares con niños (con respecto a los hogares sin niños) tienen mayor probabilidad de ser beneficiarios, pero especialmente cuantos más adultos hay en el hogar. Se muestra en el siguiente gráfico la cobertura de la ILP entre los hogares pobres en función del número de adultos y menores.

GRÁFICO 5. COBERTURA DE LA ILP ENTRE LOS HOGARES POBRES EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE ADULTOS Y MENORES



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Luego la ILP parece no estar cubriendo lo suficiente a los hogares donde la pobreza infantil se encuentra más presente.

La ILP no es una medida especialmente eficaz a la hora de reducir la pobreza. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la ILP reduce un 4,2% el índice de Gini, un 12,1% la tasa de pobreza y un 27,6% la tasa de pobreza extrema.

CUADRO 2. EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE LA ILP

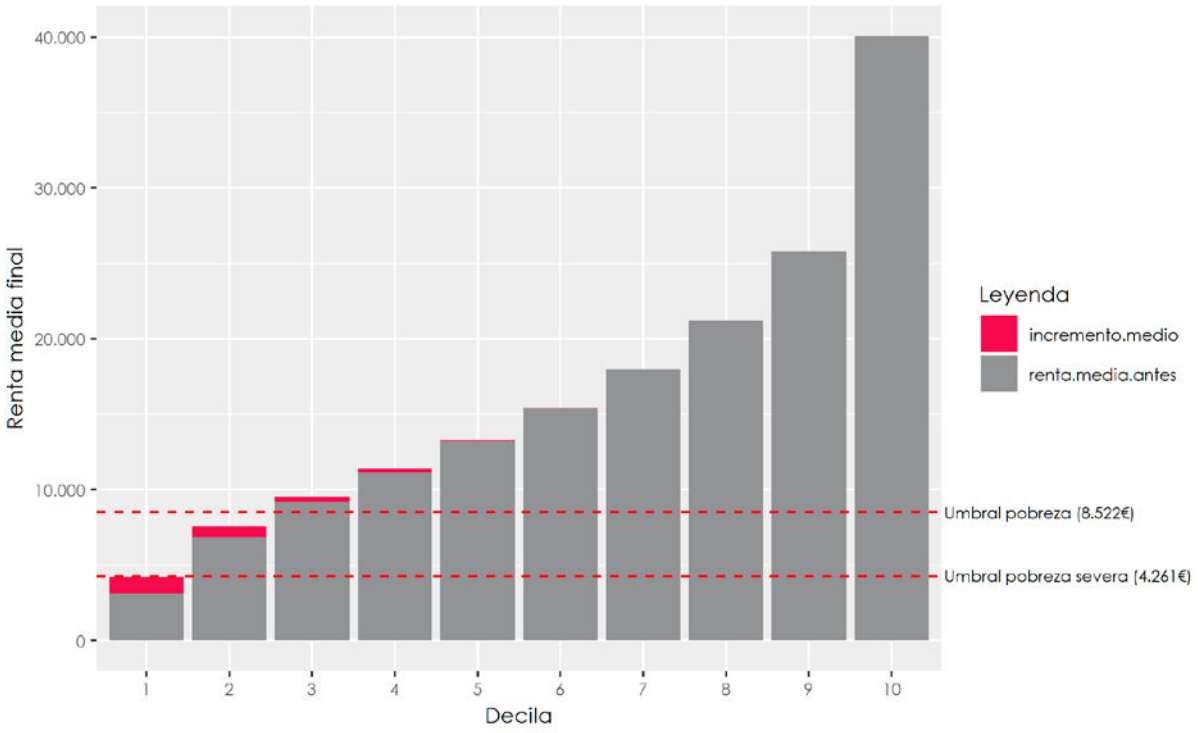
	Indicador	Antes	Después	Variación
	Índice de Gini	0,34	0,33	-4,2%
	Relación P90/P10	5,27	4,77	9.6%
	Relación P50/P10	2,56	2,34	-8,8%
Pobreza (50% mediana	Tasa pobreza (60% mediana)	21,61%	19,00%	-12,1%
	Personas bajo umbral de pobreza (60% mediana)	9.853.640	8.651.459	-12,2%
	Distancia media umbral pobreza (60% mediana)	3.193 €	2.864 €	-10,3%
Pobreza severa (30% mediana)	Tasa pobreza severa (30% mediana)	6,87%	4,97%	-27,6%
	Personas bajo umbral de pobreza (30% mediana)	3.065.615	2.193.494	-28,4%
	Distancia media umbral pobreza (30% mediana)	1.794 €	1.840 €	2,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Sin embargo, hay otras alternativas que con un coste menor alcanzarían una mayor reducción de la pobreza severa. Esto se debe a que la prestación no está focalizada completamente en el objetivo que, de acuerdo con su exposición de motivos, no es otro que la reducción de la pobreza. De hecho, la prestación presenta características de un programa de sustitución de rentas en caso de situación de desempleo.

En el siguiente gráfico se aprecia cómo los ganadores de esta reforma se encuentran hasta la quinta decila, cuando deberían estar fundamentalmente en la primera, que es donde se sitúa el umbral de pobreza severa.

GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ANTES Y DESPUÉS DE LA ILP: GANADORES DE LA REFORMA POR DECILA DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

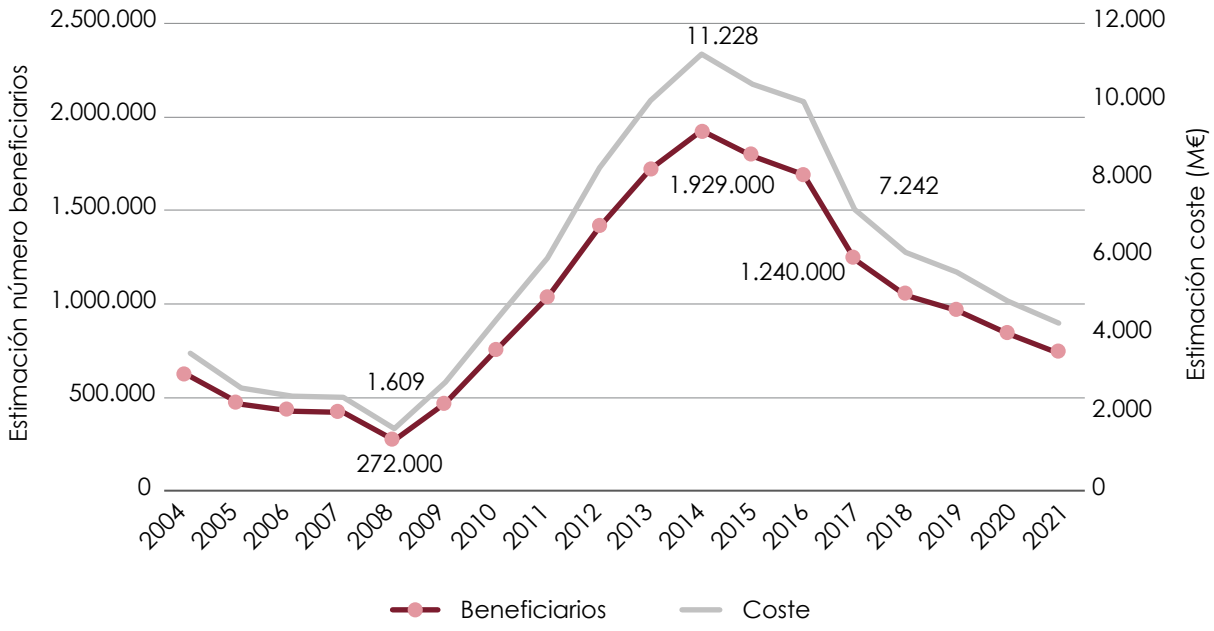
Esta falta de focalización se traslada igualmente a los requisitos para acceder a la prestación. Este es el caso de la necesidad de estar inscrito de manera ininterrumpida como demandante de empleo al menos durante los 12 meses anteriores a la solicitud. Este requisito identifica pobreza con desempleo de larga duración, siendo este uno de los factores principales causante de la pobreza, pero no el único. Este requisito podría provocar un efecto llamada para la inscripción en el desempleo de potenciales beneficiarios que elevaría el coste de la propuesta en 2.500 millones de euros sobre la valoración inicial, además de elevar artificialmente los niveles de desempleo. Adicionalmente, supone un mayor desincentivo a reincorporarse al mercado laboral. Esta identificación entre desempleo y pobreza conduce también a vincular la prestación con la participación en políticas activas de empleo, incluso aunque no fueran adecuadas para determinados perfiles de beneficiarios. De igual forma, la combinación de límites de renta individuales con límites de renta por hogar para percibir la prestación impide focalizar la prestación en los colectivos más vulnerables, lo que se visualiza en menores reducciones de la tasa de pobreza extrema.

También se han identificado debilidades en el diseño institucional de la prestación. Por un lado, resulta evidente el solapamiento que se produciría con programas actuales

tanto a nivel nacional (PREPARA, RAI, Subsidio Extraordinario de Desempleo…) como con los programas de rentas mínimas autonómicas. Por otra parte, existe una falta de integración con otras políticas como las sociales desarrolladas por las corporaciones locales, lo que también puede elevar el riesgo de *non take-up*. Por último, la propuesta no define los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación, que resultan fundamentales para establecer un proceso de mejora continua de todas las políticas públicas.

La prestación de la ILP presenta un elevado coste fiscal en relación con la reducción de la tasa de pobreza severa que obtiene. La ILP tiene un coste fiscal estimado para 2017 de más de 7.000 millones de euros, con máximos que alcanzarían los 11.000 millones en situaciones de crisis graves y prolongadas como la que acabamos de atravesar. Al igual que el número de beneficiarios, el coste fiscal está muy ligado al ciclo.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y COSTE FISCAL DE LA ILP, PERÍODO 2004-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Este elevado coste fiscal debe contextualizarse dentro de la situación actual de déficit estructural de las administraciones públicas en España superior a 2 puntos del PIB y de un nivel de deuda cercano al 100% del PIB. Como ha señalado la AIReF en sus informes, existe la necesidad de establecer un plan presupuestario a medio plazo que permita la reducción del déficit estructural y en el que, por tanto, debería enmarcarse la creación de una nueva prestación que supone un incremento estructural del gasto.

1.5. Propuestas

A partir de la evaluación realizada, la AIReF realiza una serie de propuestas encaminadas a solventar los problemas de diseño detectados, con la finalidad de ofrecer soporte técnico al debate político y a la adopción de decisiones que corresponden, en todo caso, a las Cortes Generales en cuanto ámbito democrático de decisión. A su vez, una parte relevante de las propuestas afecta directamente al Gobierno como responsable de ejecutar las decisiones del poder legislativo. Las propuestas afectan tanto al diseño de la prestación como a su implementación y encaje institucional.

Para mejorar la **eficacia de la prestación**, la AIReF considera que debe focalizarse claramente en su objetivo principal de reducción de la pobreza. Asimismo, considera deseable que la prestación intente reducir en la medida de lo posible los desincentivos y distorsiones en el mercado laboral.

En este sentido, la AIReF realiza las siguientes propuestas:

1. Establecer como requisito principal para el acceso a la prestación la renta del hogar, estableciendo tramos de renta por hogar para los hogares pobres, pero focalizando la ayuda en la pobreza severa.

2. Eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios.

3. Hacer la prestación compatible con el empleo, permitiendo que actúe como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente.

4. Evitar discontinuidades en la cuantía de la prestación, alcanzando un equilibrio entre la equidad y la sencillez en el diseño.

En cuanto al **diseño institucional**, las propuestas se orientan a la mejora de la coordinación y transparencia de las políticas públicas:

5. Simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones. La eliminación del resto de programas podría llevarse a cabo permitiendo a las comunidades autónomas complementar la prestación tanto en términos de cobertura como de generosidad. Asimismo, proceder a la identificación de posibles colectivos perjudicados por la desaparición de los programas nacionales para que queden cubiertos por los subsidios por desempleo.

6. Asegurar la complementariedad con otras políticas mediante la asignación en función del perfil de los beneficiarios de la participación en políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios.

7. El establecimiento de una ventanilla única a través de los trabajadores sociales de las corporaciones locales incluyendo la derivación hacia los servicios que necesiten.

8. Implementar un sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo (SISPE).

9. Establecer como requisito la inscripción en la Agencia Tributaria para agilizar trámites y reducir riesgo de fraude.

Por último, la puesta en marcha de la prestación debe asegurar la **eficiencia** y ser coherente con la situación fiscal de España. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, el déficit estructural de las administraciones públicas en España es superior a 2 puntos del PIB. Además, todavía continuamos en un nivel de deuda cercano al 100% del PIB. Esta propuesta supondría un incremento del déficit estructural de en torno a 6 décimas del PIB. En consecuencia, la AIReF propone:

10. Encuadrar la puesta en marcha del sistema de rentas mínimas en un plan presupuestario a medio plazo que permita compensar el incremento estructural de gasto.

11. Asegurar el seguimiento y evaluación continua del programa para asegurar su eficacia y eficiencia.

A modo ilustrativo, la AIReF expone dos ejemplos de lo que supondría la aplicación de las propuestas orientadas a la mejora de la eficacia de la prestación.

En primer lugar, se eliminaría el requisito de inscripción como desempleado y se permitiría la compatibilidad de la prestación con el empleo, actuando así como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente. De esta forma, quedaría como requisito principal la renta por hogar.

A partir de ahí, combinar la sencillez de la prestación con evitar problemas de equidad conduce a múltiples opciones de diseño. En los ejemplos elegidos, la opción A establece dos tramos lineales, mientras que la B intenta corregir los "saltos" que se producen en las cuantías percibidas, estableciendo continuidad en la prestación. La sencillez de los dos tramos lineales y a saltos de la opción A podrían generar comportamientos estratégicos de los beneficiarios, mientras que la alternativa B otorga la prestación de manera decreciente sin que se produzcan saltos significativos, si bien tiene el inconveniente de ser más compleja y reducir en menor medida que la opción A la pobreza severa.

- **Opción A**: Se propone una prestación con dos tramos (<20% mediana y <60%).

  Cuantía:

  - Ayuda por adulto: 80% IPREM para el tramo 1.
  - Complemento por hijo a cargo (con un máximo de 3 hijos) para todos los tramos:
    - 1.200 €/año para todos los tramos.

- **Opción B**: Se propone una prestación con dos tramos (<30% mediana, <60% mediana).

  Cuantía:

  - Ayuda por adulto: decreciente en el tramo 1 desde el 80% del IPREM hasta llegar al 10% del IPREM. En el tramo 2 la cuantía es 0€.
  - Complemento por hijo a cargo (con un máximo de 3 hijos) para todos los tramos:
    - 1.680 €/año (140 €/mes) para el tramo 1.
    - 1.200 €/año para el tramo 2.

En ambos ejemplos, para mejorar la eficiencia y reducir el coste fiscal, se sustituirían las prestaciones existentes nacionales y autonómicas por la nueva propuesta, permitiendo a las comunidades autónomas complementar la prestación tanto en términos de cobertura como de generosidad. La prestación, que se encuadraría dentro del sistema de Seguridad Social como una prestación no contributiva, podría ser gestionada mediante el principio de ventanilla única a través de los trabajadores sociales de las corporaciones locales, incluyendo el perfilado de los beneficiarios y la derivación hacia los servicios que necesiten, sean políticas activas de empleo o de lucha contra la exclusión social. Esto sería posible mediante la implementación de un sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo, lo que supondría un importante avance para el conjunto de las políticas sociales y de empleo. También en términos de gestión se propone la inscripción de los solicitantes en la Agencia Tributaria para agilizar trámites y reducir el riesgo de fraude. Por último, la propia normativa debe recoger previsiones sobre la evaluación y el seguimiento continuo del programa.

CUADRO 3. COMPARATIVA DEL COSTE FISCAL Y HOGARES BENEFICIARIOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Coste (M€)	7.200	5.500	5.500
Hogares beneficiarios (millones)	1,1	1,8	1,8

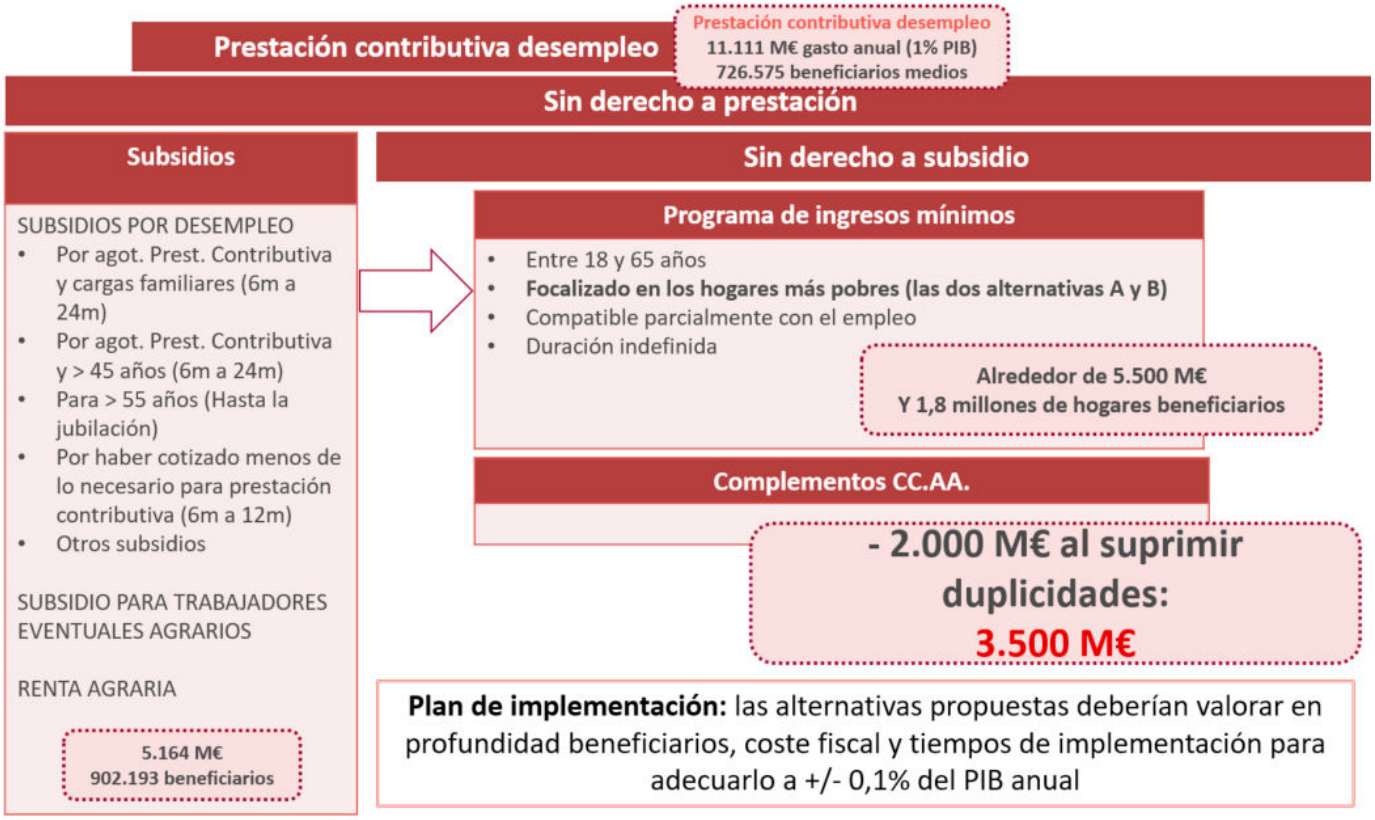
Las alternativas de la AIReF permiten alcanzar o superar los objetivos de reducción de la pobreza con un menor coste fiscal. Las alternativas propuestas tienen un menor coste fiscal, unos 1.500 millones de euros menos al que hay que añadir un ahorro en torno a 2.000 millones por la supresión de duplicidades. Además, presenta mejores resultados en términos de reducción de la pobreza severa, entre un 50% y un 60%. Este nuevo sistema debería introducirse de manera gradual (3 años), lo que supondría anualmente una décima más de déficit estructural, cuya compensación con otras medidas resulta factible.

CUADRO 4. COMPARATIVA DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Gini	-4,2	-4,0	-4,2
Variación Tasa pobreza (60% mediana)	-12,1	-2,0	-4,7
Variación Tasa pobreza severa	-27,6	-60,4	-46,0

Con la nueva prestación España podría mejorar su posición con respecto a los países de nuestro entorno y poder disponer de un modelo de asistencia social dual sin la limitación que tiene actualmente. Además, esta alternativa simplificaría el mapa de prestaciones como se expone en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 8. LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA TRAS LA PROPUESTA AIREF: DESCRIPCIÓN, COSTE Y BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y rentas mínimas de las CCAA y las propuestas AIReF.

2
INTRODUCCIÓN

Aunque el crecimiento de los últimos años ha sido notable, la recuperación económica sigue sin aparecer en muchos hogares, y más de diez millones de españoles viven todavía con graves carencias. Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2017) los hogares españoles aumentaron un 3,1% sus ingresos medios anuales en 2017, hasta alcanzar los 27.558 euros. El ingreso medio por persona alcanzó los 11.074 euros, con un incremento del 3,4%, y el porcentaje de población en riesgo de pobreza se situó en el 21,6% frente al 22,3% del año anterior.

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de países europeos, España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza. El sistema de garantía de ingresos mínimos en España es el resultado de la cobertura gradual de determinadas necesidades, formándose la última red de protección como un conjunto de prestaciones diversas ofrecidas por la Administración General del Estado, y por las Comunidades Autónomas, que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza a través de las rentas mínimas y otras prestaciones sociales, y las propias entidades locales en sus territorios mediante las ayudas económicas no periódicas de emergencia social. La Comisión Europea ha mostrado su preocupación en varias ocasiones al percibir que, en España, a diferencia de otros países europeos, el sistema de garantía de ingresos tiene un menor impacto en la reducción de la desigualdad y las ayudas a hogares de rentas bajas son menores. La cobertura y la generosidad de estas prestaciones resultan claramente mejorables.

En febrero de 2017 el Parlamento de España tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular (ILP), a propuesta de UGT y CCOO, con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos. Posteriormente, en noviembre del mismo año, el presidente de la AIReF compareció en la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Congreso para analizar las bases de una posible aplicación de la renta mínima en España. Tras su intervención los grupos parlamentarios manifestaron su deseo de solicitar a la AIReF un estudio que pudiera clarificar determinadas cuestiones

relacionadas con los programas de garantía de ingresos como la eficacia, el coste fiscal y los posibles desincentivos al mercado laboral, entre otros.

El Consejo de Ministros aprobó el 2 de marzo de 2018 encargar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la realización de un estudio sobre prestaciones de ingresos mínimos. A través del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, se solicitó a la AIReF un análisis que revisara (en sus niveles autonómico y estatal) las ayudas ya existentes, un benchmarking fundamentalmente con la UE y un análisis en profundidad de la ILP. En línea con los objetivos de la ILP, y teniendo en cuenta que el informe PROGRESS revisa en profundidad los programas de garantía de ingresos (estatales ligados a prestaciones no contributivas y las rentas mínimas de las comunidades autónomas), los programas que serán objeto de estudio son, por un lado, el programa PREPARA, para parados de larga duración y que gestiona el SEPE y, por otro, los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

El estudio se presenta en cuatro secciones, además de esta introducción. En la sección 2 se presenta la caracterización de los sistemas de rentas mínimas en la UE a través de una descripción de las principales características de los programas, los distintos modelos de prestaciones asistenciales que existen, la eficacia en la lucha contra la pobreza de estos sistemas y las tendencias en las reformas recientes en los países europeos. En la sección 3 se describen los programas de garantía de ingresos en España: la evolución y la incidencia del sistema de garantía de ingresos, las rentas mínimas autonómicas, el análisis de los beneficiarios de las rentas mínimas autonómicas y el impacto sobre el mercado laboral. En la sección 4 se hace una evaluación *ex ante* de la Iniciativa Legislativa Popular a través del análisis de su cobertura y el coste fiscal, los efectos redistributivos y los posibles desincentivos en el mercado laboral para finalizar con una evaluación del diseño de la prestación que permita plantear escenarios alternativos, que se presentan en la sección 5. Para finalizar, en el Anexo metodológico se presenta la encuesta que hemos realizado a los trabajadores sociales, el modelo de dependencia en los programas de rentas mínimas y los métodos de simulación en la evaluación *ex ante* de la ILP.

Para la elaboración de este estudio la AIReF ha contado con la ayuda de Luis Ayala, de la Universidad Rey Juan Carlos, experto en programas de garantía de ingresos, y con la asistencia técnica de INECO, para la elaboración de la encuesta a los trabajadores sociales. Además, han participado como asesores científicos los siguientes expertos en la materia: Sara de la Rica, de ISEAK, J. Ignacio Conde, de FEDEA, y Ana Revenga, de Brookings Institution. La AIReF agradece la colaboración de las administraciones y organismos públicos en el proyecto. Por un lado, a la D.G. de Servicios para las Familias y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por canalizar el envío de información relativa a las rentas mínimas de las comunidades autónomas y a las propias comunidades por haber enviado los datos. También

al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) por haber cedido los datos de participantes en el programa PREPARA (SEPE) y sus correspondientes vidas laborales (TGSS). Para terminar, al Consejo General del Trabajo Social (CGTS) por haber facilitado el desarrollo de la encuesta a los trabajadores sociales.

En todo caso, el contenido final del estudio es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

3
CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UE

La construcción de una última malla de seguridad económica para los ciudadanos que han agotado el derecho a otros recursos constituye uno de los rasgos distintivos de los Estados de bienestar europeos. En prácticamente todos los países de la Unión Europea existe una última prestación que trata de cubrir el riesgo general de insuficiencia o ausencia de ingresos, ya sea por la falta de acceso a otras prestaciones cuando se carece de un empleo o por haberse agotado el derecho a otros recursos. Aunque el diseño actual de estas prestaciones responde a motivaciones muy diversas, su objetivo básico es rebajar la incidencia de la pobreza a través del mantenimiento de un nivel suficiente de ingresos regulares.

En algunos países, estos programas tienen una tradición muy extensa, siendo su implantación más reciente en otros. Los primeros surgieron con el propio desarrollo de los sistemas de protección social en las décadas centrales del siglo pasado. Es el caso de algunos países nórdicos, centroeuropeos o del Reino Unido. En otros países, los programas surgieron por el aumento del desempleo y de la demanda de seguridad económica en la crisis de los años setenta, como en Bélgica o Irlanda. Un hito importante fue también la puesta en marcha de la renta mínima de inserción francesa a finales de los años ochenta, bajo la modalidad del doble derecho a la renta y a la inserción, que inspiró buena parte de los programas del Sur de Europa, aunque en varios de estos países ese modelo se desarrolló desde los niveles de gobierno subcentrales. Una cuarta ola, la más reciente, abarcaría la progresiva implantación de este tipo de prestaciones en casi todos los países del Este que se han ido incorporando a la Unión Europea, junto a otras experiencias de implantación tardía, como la de Grecia.

A pesar de su heterogeneidad, todos los programas han pasado por diversas reformas. Dada la diversidad de contextos y de factores que determinaron la puesta en marcha de estas prestaciones es difícil hablar de un único modelo de última red dentro de la Unión Europea, destacando más la heterogeneidad en el diseño de los distintos programas que la presencia de características y objetivos similares. No obstante, existe un rasgo común en la evolución que han seguido, que es la sucesión continuada

de procesos de transformación. Así, es posible hablar de reforma permanente o casi de continua experimentación. Casi desde su puesta en marcha, estos programas han sido sometidos a una importante revisión crítica, mucho más intensa que en el caso de prestaciones donde la inversión de recursos presupuestarios es mucho mayor.

Uno de los principales determinantes de la sucesión de reformas es la continua presión para moderar los posibles procesos de cronicidad dentro de los programas y para incorporar elementos que favorezcan un mayor número de transiciones desde el cobro de la prestación hacia el mercado de trabajo. El resultado ha sido la introducción de una mayor restrictividad en el acceso a las prestaciones, mayores obligaciones también para las personas beneficiarias y, sobre todo, un vínculo más estrecho entre el cobro de la prestación y la participación en actividades que tratan de promover la inserción sociolaboral.

Estas reformas han sido paralelas a los propios cambios en los perfiles de los hogares usuarios de los programas. En primer lugar, las transformaciones en las características demográficas de la población, con cambios sustanciales en la estructura de hogares, han dado lugar a un tipo de demanda diferente de la que había años atrás. En segundo lugar, las modificaciones registradas en el mercado de trabajo han contribuido a redefinir esos perfiles, teniendo que atender los programas de manera creciente a colectivos, como los parados de muy larga duración o los trabajadores pobres, a los que el diseño de la intervención apenas contemplaba.

Estas fuerzas de cambio, ya presentes antes del cambio de ciclo económico del último tercio de la pasada década, se avivaron considerablemente con la crisis económica. Por un lado, la presión para la mejora de la eficiencia de los programas se hizo aún más intensa con el cambio de ciclo, ante los límites de los Estados para aumentar la dotación de los recursos presupuestarios destinados a estos programas. Por otro lado, la demanda creciente de protección, con el acercamiento a los programas de tipologías de hogares poco presentes tradicionalmente entre los beneficiarios, obligó a revisar el funcionamiento de los distintos esquemas en un contexto en el que los límites presupuestarios aumentaban cada vez más.

Aunque los resultados de esos ajustes difirieron considerablemente entre los países de la Unión Europea[2], los recortes sufridos por algunos esquemas supusieron un freno considerable para el desarrollo de la función principal de estos programas como sistemas de garantía de ingresos. La pobreza aumentó más allí donde los límites para la cobertura de las nuevas necesidades sociales se hicieron más evidentes. Como han señalado distintos autores, el aumento, además, de la demanda y el creciente acceso a los programas de perfiles de beneficiarios poco previstos en las medidas de inserción sociolaboral han añadido mayores dificultades para la consecución de los objetivos sociolaborales de estas políticas (Immervoll, 2010).

2 Figari *et al.*, 2010, Marchal *et al.*, 2011

El cambio de ciclo agudizó, por tanto, varios de los debates sobre el funcionamiento de los programas, acelerando en algunos casos las reformas pendientes. La mayoría de los países europeos se encuentran inmersos en distintos procesos de reforma para dar respuesta tanto a los nuevos problemas de cobertura como a la necesidad de una mejor articulación de las intervenciones sociales que acompañan a la prestación monetaria, lo que está dando lugar a desarrollos muy distintos. No puede hablarse, en cualquier caso, de una estrategia común, puesto que existen orientaciones muy diferentes de los procesos de cambio. Así, mientras que en algunos casos se está debatiendo la desvinculación de las medidas de inserción de la prestación monetaria, en otros se ha reforzado notablemente la condicionalidad del acceso. De la misma forma, mientras que algunos países han apostado por la unificación de las prestaciones de naturaleza no contributiva, en otros la última malla de seguridad económica se ha reforzado con la creación de nuevas prestaciones complementarias para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales.

3.1. Principales características de los programas europeos

Los programas de rentas mínimas presentan una elevada diversidad. Además, cualquier intento de caracterización de los programas europeos de rentas mínimas se enfrenta a la dificultad de tratar de sistematizar la información correspondiente a programas de naturaleza muy diferente. Existe, en la actualidad, una gama muy variada de programas, resultado de las diferentes pautas culturales de cada país, la diversidad de modelos de protección social desde los que se desarrollaron los programas, las singularidades de la estructura administrativa en cada caso, las propias diferencias en las características demográficas de la población, la heterogeneidad de la demanda y, sobre todo, las diferencias en los objetivos generales que cada programa debe atender en cada país.

Un primer ámbito diferenciador es el del acompañamiento o no de otras prestaciones para definir ese último recurso al que pueden acceder los hogares necesitados de protección económica. Mientras que algunos países han tejido esa última red de seguridad monetaria a través de la combinación de diferentes mínimos específicos –vejez, desempleo, prestaciones por hijo a cargo, monoparentalidad, etc.–, en otros existe una única prestación que trata de dar cobertura al riesgo general de pobreza. La primera diferenciación se establece, por tanto, entre sistemas uniformes o diversificados, según la red de seguridad económica se teja a través de una renta mínima general o mediante la combinación de distintas prestaciones asistenciales destinadas a la cobertura de riesgos específicos.

Tal como puede apreciarse en el cuadro 5, predomina más el modelo de una gran prestación general (18 de los 28 países) que el de la suma de distintos mínimos (los diez países restantes). El segundo modelo es adoptado por buena parte de los países centroeuropeos y mediterráneos. El primero es el mantenido desde hace varias décadas por los

Estados de bienestar nórdicos y el que ha inspirado las rentas mínimas de los países del Este, que son quienes han redefinido más recientemente sus sistemas de protección.

CUADRO 5. ACOMPAÑAMIENTO DE OTRAS PRESTACIONES Y COMPONENTE TERRITORIAL EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS

	Otros mínimos específicos	Diferenciación territorial de las cuantías	Gestión
Austria	Sí	Sí	Territorial
Bélgica	Sí	No	Territorial
Bulgaria	No	No	Centralizada
Croacia	No	No	Mixta
Chipre	No	No	Centralizada
Rep. Checa	No	No	Centralizada
Dinamarca	No	Sí	Territorial
Estonia	Sí	No	Centralizada
Finlandia	No	No	Territorial
Francia	Sí	No	Territorial
Alemania	Sí	Sí	Territorial
Grecia	No	No	Mixta
Hungría	No	No	Centralizada
Irlanda	Sí	No	Centralizada
Italia	Sí	No	Territorial
Letonia	No	Sí	Mixta
Lituania	No	Sí	Territorial
Luxemburgo	Sí	No	Mixta
Malta	No	No	Centralizada
Polonia	No	No	Mixta
Portugal	Sí	No	Centralizada
Rumanía	No	No	Mixta
Eslovaquia	No	No	Centralizada
Eslovenia	No	No	Centralizada
España	Sí	Sí	Territorial
Suecia	No	No	Territorial
Países Bajos	No	No	Mixta
Reino Unido	No	No	Mixta

Fuente: Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

Un segundo ámbito de diferenciación viene dado por la participación o no de los niveles subcentrales de gobierno en el diseño y la gestión de los programas. Tal como muestra la segunda columna del cuadro 5, en la mayoría de los países de la Unión Europea, en correspondencia con el carácter minoritario de los procesos de descentralización de la protección social, los gobiernos territoriales no participan en la definición de la cuantía económica de la prestación. En la mayoría de los países donde sí se da esa participación existe un sistema de coordinación y de cofinanciación en el que están presentes el gobierno central y los gobiernos territoriales correspondientes. El caso de España, donde los programas están completamente descentralizados y no hay ni coordinación ni financiación desde el Gobierno central, es excepcional.

Sí existen, sin embargo, sistemas de colaboración en la gestión administrativa de las prestaciones. En este sentido, puede hablarse de tres modelos diferentes: países donde el funcionamiento de los programas queda también restringido a la administración central, países en los que la gestión corresponde únicamente a los gobiernos territoriales -mayoritariamente los municipios- y aquellos donde las prestaciones se gestionan mediante la colaboración del gobierno central con las administraciones territoriales. Con la excepción de los países anglosajones, los programas de mayor tradición han optado por la gestión descentralizada de las prestaciones, mientras que en los sistemas de más reciente creación es la administración central quien queda a cargo de todo el proceso administrativo que corresponde a la solicitud y cobro de la prestación.

En países con un nivel de descentralización similar al de España, como Alemania y Austria, el sistema de ingresos mínimos también se encuentra fraccionado entre los distintos niveles de gobierno y presenta disparidades regionales. En Austria, son los *länder* los responsables del programa, y confían su gestión a las autoridades locales o a entidades sociales, dependiendo del caso. El sistema de garantía de ingresos se basa en un derecho subjetivo y los principios básicos de aplicación, como los requisitos generales de residencia, la universalidad en términos de edad o las condiciones sobre participación en el mercado de trabajo o en políticas activas de empleo, son comunes a todas las regiones. Sin embargo, no hay una definición común de los ingresos que deben computar y tanto las cuantías como las coberturas se determinan a nivel regional. En Alemania, el sistema se basa en un derecho recogido en la ley y consta de varios programas: subsidio de subsistencia, asistencia a los mayores y a personas con capacidad reducida para generar ingresos, y beneficios sociales para desempleados. El primero es responsabilidad exclusiva de las autoridades regionales; el segundo es gestionado también por los *länder*, pero por delegación del gobierno federal; el tercero es administrado principalmente por la agencia federal de empleo junto con las autoridades locales en sus centros de empleo. Además, los municipios pueden proporcionar sus propias prestaciones. En los programas anteriormente mencionados, los requisitos de acceso, el cómputo de los ingresos y las cuantías mínimas se establecen a nivel nacional.

Otra dimensión desde la que es posible analizar tanto la diversidad entre los programas europeos como los elementos principales en su diseño son las diferencias en las condiciones de acceso (cuadro 6). Si la atención se fija en las dos variables más representativas de los requisitos de entrada -edad y nacionalidad- puede decirse que en la práctica totalidad de los países europeos los sistemas son relativamente universales una vez que se demuestra la condición de disponer de un nivel de ingresos inferior al fijado en los respectivos baremos. En lo que se refiere a la edad, todos los países posibilitan el acceso a la prestación a los mayores de 18 años, aunque algunos exigen la condición de emancipación y en otros la obligación de atender cargas familiares. La nacionalidad tampoco es un requisito excluyente. Algunos países, sin embargo, limitan el acceso imponiendo criterios más estrictos en cuanto al tiempo de residencia legal necesario para poder cobrar la prestación. En algunos casos ese tiempo es inferior al año, como en Austria y Portugal, mientras que, en el extremo contrario, países como Luxemburgo, Italia y Dinamarca exigen periodos mucho más prolongados (cinco, siete y diez años, respectivamente).

CUADRO 6. CONDICIONES DE ACCESO A LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE RENTAS MÍNIMAS

	Nacionalidad y residencia	Edad
Austria	Residentes nacionales y refugiados	Sin requisito
Bélgica	Residentes nacionales y de la UE con más de 3 meses de residencia	>18 años
Bulgaria	Sin requisito	Sin requisito
Croacia	Residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia	Sin requisito
Chipre	Sin requisito	>18 años
Rep. Checa	Sin requisito	Sin requisito
Dinamarca	Sin requisito (7 años de residencia)	>18 años
Estonia	Sin requisito	Sin requisito
Finlandia	Sin requisito	Sin requisito
Francia	Residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia	>18 años
Alemania	Residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia	>18 años
Grecia	Sin requisito	>18 años
Hungría	Sin requisito	>18 años
Irlanda	Sin requisito	>18 años

(continúa)

	Nacionalidad y residencia	Edad
Italia	Sin requisito (10 años de residencia)	>18 años
Letonia	Sin requisito	>18 años
Lituania	Sin requisito	>18 años
Luxemburgo	Sin requisito (5 años de residencia)	>18 años
Malta	Residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia	>18 años
Polonia	Sin requisito	>18 años
Portugal	Sin requisito (1 año de residencia)	>18 años
Rumanía	Sin requisito	>18 años
Eslovaquia	Sin requisito	>18 años
Eslovenia	Sin requisito	>18 años
España	Residentes nacionales y extranjeros con permiso de residencia	>18 años
Suecia	Sin requisito	>18 años
Países Bajos	Sin requisito	>18 años
Reino Unido	Sin requisito	>18 años

Fuente: Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

Todos los países exigen la disponibilidad explícita para la búsqueda de empleo con algunas excepciones. Un tercer vértice en la caracterización de los distintos esquemas europeos es el énfasis que se presta a la sujeción del cobro de la prestación a una serie de requisitos relacionados con la disponibilidad para el empleo, a la vez que se mantiene el derecho indefinido a su disfrute. Tal como muestra el cuadro 7, todos los países exigen la disponibilidad explícita para la búsqueda de empleo, siendo obligatoria salvo que concurran determinadas circunstancias, como exenciones de edad, la realización de algunas actividades formativas específicas, ser los únicos cuidadores de familiares o tener problemas de salud.

En la práctica, sin embargo, el modo en que se aplica la condicionalidad de la prestación en este ámbito varía considerablemente entre países. Prácticamente en todos se exige la búsqueda activa de un trabajo y que las personas beneficiarias estén registradas en las oficinas públicas de empleo, aunque con criterios menos restrictivos que en el caso de las prestaciones de desempleo. Aun así, existen diferencias importantes en el grado de exigencia y en cómo el grado de participación en medidas activas de empleo supone o no perder el derecho a la prestación.

CUADRO 7. CONDICIONALIDAD Y DURACIÓN EN LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE RENTAS MÍNIMAS

	Requerimientos de búsqueda de empleo	Duración
Austria	Sí	Sin límite
Bélgica	Sí	Sin límite
Bulgaria	Sí	Sin límite
Croacia	Sí	Sin límite
Chipre	Sí	Sin límite
Rep. Checa	Sí	Sin límite
Dinamarca	Sí	Sin límite
Estonia	Sí	Sin límite
Finlandia	Sí	Sin límite
Francia	Sí	Sin límite
Alemania	Sí	Sin límite
Grecia	Sí	Sin límite
Hungría	Sí	Sin límite
Irlanda	Sí	Sin límite
Italia	Sí	18 meses
Letonia	Sí	Sin límite
Lituania	Sí	Sin límite
Luxemburgo	Sí	Sin límite
Malta	Sí	Sin límite
Polonia	Sí	Sin límite
Portugal	Sí	Sin límite
Rumanía	Sí	Sin límite
Eslovaquia	Sí	Sin límite
Eslovenia	Sí	9 meses
España	Sí	Sin límite
Suecia	Sí	Sin límite
Países Bajos	Sí	Sin límite
Reino Unido	Sí	Sin límite

Fuente: Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

Esos requisitos de condicionalidad son compatibles con la consideración de periodos muy amplios para el cobro de la prestación. Salvo contadas excepciones, en todos los países se conserva ese derecho mientras se mantenga la situación de insuficiencia de ingresos que dio origen al inicio del cobro. La prórroga del derecho está supeditada, en cualquier caso, a revisiones periódicas, que en algunos países son anuales y en otros trimestrales. En algunos casos pueden llevar a la suspensión temporal de la prestación. En Italia, el *Reddito d'Inclusione Attiva* solo puede ser percibido durante un periodo máximo de 18 meses, aunque se puede volver a solicitar a los seis meses de la finalización de ese derecho. En Eslovenia, la duración máxima es de solo tres meses cuando se cobra por primera vez, aunque puede prolongarse seis meses más y en casos especiales puede extenderse hasta un máximo de doce meses.

3.2. Modelos de prestaciones asistenciales en la Unión Europea

La breve síntesis realizada de algunas de las características de las rentas mínimas europeas confirma la existencia de una amplia variedad de opciones en el diseño de estas prestaciones, aunque compatible con una serie de elementos comunes centrales. Siendo el principal objetivo en todas estas experiencias la definición de una red suficiente de seguridad económica que modere el grado de necesidad económica o evite el salto a la pobreza, son muchas las alternativas para intentar conseguir esos objetivos a través de una renta mínima, con una acusada heterogeneidad en el diseño de la última red en los países europeos.

La intensidad y prolongación de la crisis económica propició que aumentaran las diferencias. La caída de los salarios y el aumento del desempleo dieron lugar a un drástico aumento de la demanda de este tipo de prestaciones, que obligó a los decisores públicos a revisar tanto las cuantías pagadas como los propios criterios de acceso anteriormente revisados. Paralelamente, el obligado ajuste en las cuentas públicas en varios países europeos, con una importante caída de los ingresos tributarios, aumentó los límites para el aumento de la dotación de recursos presupuestarios destinados a estos programas. Mientras que algunos países reforzaron la última malla de seguridad económica para dar cobertura a las nuevas necesidades sociales y al aumento de la demanda, otros optaron por otras vías, reduciendo el peso de estas prestaciones y aumentando el de otro tipo de instrumentos, como los créditos fiscales para los trabajadores con remuneraciones más bajas.

Estas diferencias hacen que, en contraste con la similitud que puede apreciarse en otros esquemas de protección, es difícil hablar de un modelo común en el desarrollo de esta última red de protección económica. Como se señaló en el apartado anterior, las diferencias son notables no solo en la generosidad relativa de los programas, como se verá más adelante, sino en la opción por modelos unificados o diversificados –pivotando sobre una única prestación general o sobre una combinación de

prestaciones-, diversos grados de descentralización– limitada en la definición de las cuantías y mucho más amplia en la gestión de las prestaciones–, o con cobertura universal en algunos países y criterios mucho más restrictivos en otros.

Existen, sin embargo, diferentes intentos de clasificación de los tipos de prestaciones en cada país que aportan alguna diferenciación de los esquemas vigentes. En la década de los noventa, a partir de la ya clásica taxonomía de regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990) comenzaron a generalizarse los intentos de establecer una taxonomía de los sistemas de lucha contra la pobreza (Leibfried, 1993, Lødemel y Schulte, 1992, Eardley *et al.,* 1996). Estas clasificaciones fueron afinadas posteriormente por diferentes autores, incorporando nuevas dimensiones y aplicando técnicas de análisis multivariante para la identificación de diferentes tipos de regímenes asistenciales (Galli y Paugam, 2000, Gough, 2001, Powell y Barrientos, 2004, Wood y Gough, 2006, Sharkh y Gough, 2010, Powell y Barrientos, 2011, Aspalter, 2017). Cada una de estas taxonomías utiliza criterios alternativos para definir tipologías de países, incluyendo en cada caso distintas variables para la agrupación: el volumen de gasto dedicado a los programas y el número de unidades beneficiarias, el nivel de responsabilidades de los gobiernos subcentrales en el diseño y la gestión de los programas (Hölsch y Kraus, 2004), los derechos asociados al cobro de la prestación, el grado de condicionalidad de la prestación y los requisitos de disponibilidad para el empleo y la tasa de adecuación de las prestaciones (Cantillon et al., 2017).

Siguiendo esas clasificaciones es posible establecer una tipología general que agrupa las distintas experiencias nacionales en las siguientes categorías[3]:

- **Sistemas de protección selectivos** son aquellos en los que una parte importante de la acción protectora del Estado descansa en prestaciones asistenciales de orientación residual y restrictiva. Son muy pocas las experiencias europeas -en algunos países del Este- que pueden incluirse dentro de este grupo, que caracteriza mejor a programas de otras latitudes, como los de Australia o Nueva Zelanda. En otros países no europeos, como Estados Unidos, existe diferenciación territorial en la cobertura ofrecida, con prestaciones menos universales que incorporan criterios restrictivos en su acceso.

- **Redes de protección integradas**. Son sistemas que descansan en amplios programas de garantía de ingresos, que proporcionan a las familias de rentas bajas una última malla de seguridad económica muy consolidada. Se trata, generalmente, de esquemas muy centralizados, que giran en torno a una gran prestación, que normalmente ofrece niveles de adecuación elevados. Probablemente, el ejemplo más representativo es el del Reino Unido, donde recientemente

3 Una visión más amplia de estas diferencias y de los resultados sobre la pobreza de cada modelo se recoge en Ayala (2015).

se ha intensificado el proceso de unificación de prestaciones, reuniendo en un solo programa seis prestaciones a las que hasta entonces se accedía de forma independiente.

- **Sistemas de asistencia social dual**. Esa dualidad procede de las dos vías para acceder a la última red, al contar los hogares potencialmente beneficiarios tanto con una prestación que cubre con carácter general el riesgo de pobreza como con distintos tipos de subsidios que tratan de cubrir contingencias específicas. Se trata del modelo vigente desde hace décadas en países como Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo. Algunos autores incluyen a los países mediterráneos en este grupo. La limitada adecuación de los programas, con una cobertura de las necesidades notablemente inferior a la de los países citados, y el retraso en la introducción en los sistemas de protección social de una renta mínima nacional aconseja, sin embargo, emplear una categoría específica para estos países, que podría ser la de asistencia social dual limitada.

- **Sistemas fuertemente inspirados en el derecho de ciudadanía. Los países nórdicos constituyen también una categoría independiente dentro de los regímenes de bienestar**, por la generosidad de sus prestaciones y el acompañamiento de la renta mínima por una red muy amplia de servicios de bienestar social, junto a sistemas contributivos de gran alcance. Debido a la extensa cobertura que proporciona el conjunto de la protección social, las prestaciones de garantía de ingresos normalmente tienen un papel residual en estos países.

- **Sistemas descentralizados territorialmente y discrecionales**, en el que se puede ubicar a algunos países del centro de Europa, como Suiza o Austria. En estos países existe una participación importante de los gobiernos territoriales en el diseño de las prestaciones de esta naturaleza. Los programas consisten, fundamentalmente, en prestaciones gestionadas por los servicios sociales locales, habitualmente con un fuerte componente discrecional en el acceso y con altos niveles de condicionalidad.

- **Modelo casi propio de los países del Este**. En la mayoría de ellos las cuantías son bajas en relación con los umbrales de pobreza o necesidad, son sistemas poco diversificados en el tejido de la última red y, en la mayor parte de los casos, aunque hay excepciones, el grado de centralización es elevado. Son sistemas muy recientes, que están todavía en fase de experimentación y adaptación.

Estas no son, en cualquier caso, las únicas clasificaciones posibles de los programas europeos de rentas mínimas. Frazer y Marlier (2016), por ejemplo, sugieren una clasificación que descansa, sobre todo, en criterios de organización administrativa. Siguiendo esta aproximación, proponen las siguientes categorías: 1) esquemas simples y comprehensivos abiertos a todos los hogares con recursos insuficientes; 2) esquemas simples y no categóricos pero con cobertura y elegibilidad claramente restringida;

3) esquemas generales de último recurso con prestaciones específicas adicionales que cubren a la mayoría de los hogares necesitados de ayuda; 4) combinaciones de prestaciones que ofrecen una cobertura amplia; 5) esquemas parciales y limitados restringidos para categorías específicas de población y que ofrecen una cobertura muy limitada.

Otra posible clasificación, como se verá en la siguiente sección, es atender, básicamente, a la eficacia de los programas en la reducción de la pobreza, con independencia del diseño administrativo escogido por cada programa. Bontout, Maestri y Vaaluo (2015) clasifican los sistemas de acuerdo a los indicadores de reducción de la pobreza y los resultados sobre el empleo. Atendiendo a un amplio conjunto de indicadores –tasas de ocupación de las mujeres con hijos, gap de empleo de los padres, gap de empleo de las mujeres con y sin hijos, hijos en riesgo de pobreza, porcentaje de niños viviendo en hogares con muy baja intensidad laboral, privación relativa severa de la infancia y desigualdad de ingresos entre la familia con hijos– gradúan las distintas experiencias europeas.

3.3. La eficacia en la lucha contra la pobreza de los sistemas europeos de rentas mínimas

Diferencias en las cuantías

La variedad de elementos presentes en el diseño y las distintas motivaciones de cada una conduce a considerables diferencias en la generosidad relativa de estas prestaciones. La mayor tradición en el desarrollo de la última red, la diferente incidencia de los recortes en las políticas de gasto o el distinto tipo de encaje con otras prestaciones son solo algunos de los elementos que determinan la posibilidad de una importante heterogeneidad en la protección que reciben los hogares cubiertos por estos programas en los países de la Unión Europea.

No es menos importante, en cualquier caso, el sistema establecido en cada país para determinar el nivel de protección ofrecido. Distintos trabajos han puesto de relieve que entre esos criterios no suelen aparecer variables relacionadas con la adecuación de las cuantías. Como señala Van Lancker (2016), salvo en el caso de Dinamarca, donde durante algunos años se estableció como criterio el 50% de la mediana de la distribución de ingresos, los países han prescindido tradicionalmente del criterio de pobreza relativa para fijar la cuantía de la prestación.

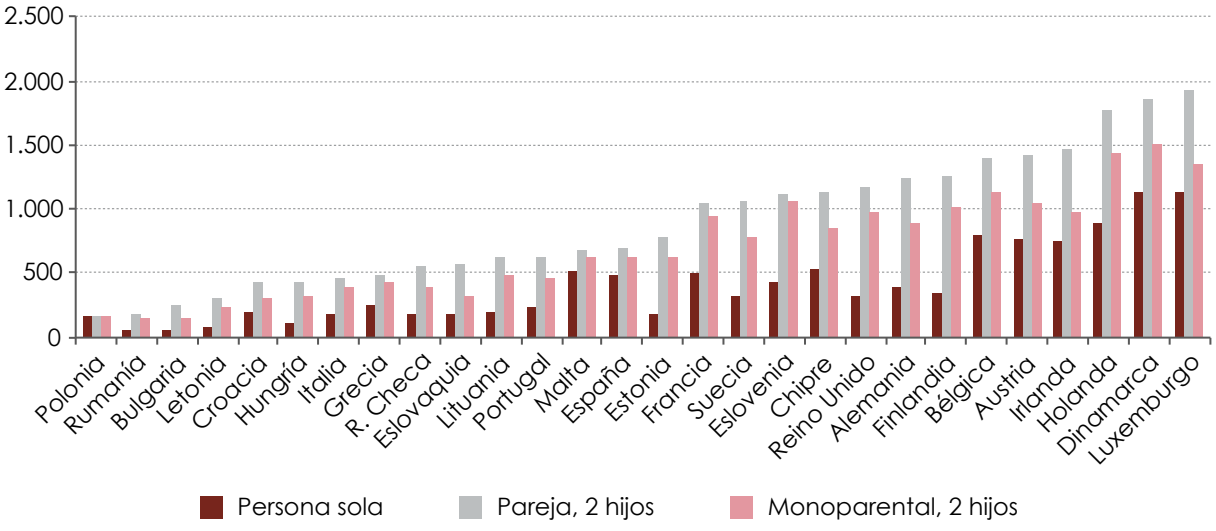
CUADRO 8. SISTEMAS DE DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍAS EN LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE RENTAS MÍNIMAS

	Determinación de las cuantías	Método de actualización
Austria	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Bélgica	Sin sistema formal	IPC anual
Bulgaria	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Croacia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Chipre	Condiciones de vida *	IPC (cada dos años)
Rep. Checa	Condiciones de vida	IPC >5%
Dinamarca	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Estonia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Finlandia	Otras prestaciones	Según pensión
Francia	Salario mínimo	IPC (anual)
Alemania	Otras prestaciones	Índice mixto de precios y salarios
Grecia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Hungría	Sin sistema formal	Según la pensión mínima
Irlanda	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Italia	Umbral de pobreza relativo	Sin sistema formal
Letonia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Lituania	Sin sistema formal	IPC anual
Luxemburgo	Otras prestaciones	IPC anual
Malta	Condiciones de vida	Salario mínimo
Polonia	Condiciones de vida	Umbral de necesidad
Portugal	Otras prestaciones	Pensión no contributiva
Rumanía	Sin sistema formal	IPC anual
Eslovaquia	Sin sistema formal	Sin sistema formal
Eslovenia	Condiciones de vida	Umbral de necesidad
España	Otras prestaciones	IPC, IPREM
Suecia	Condiciones de vida	IPC
Países Bajos	Salario mínimo	Salario mínimo
Reino Unido	Otras prestaciones	IPC

* Línea absoluta de pobreza o cesta de bienes.
Fuente: Frazer y Marlier (2015) y Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

Tal como puede apreciarse en el cuadro 8, solo en Italia, aunque con un programa de alcance más limitado que el de otros países, existe una referencia explícita al umbral relativo de pobreza. En un número muy elevado de casos no hay un criterio específico para fijar el nivel de la prestación, lo que hace que la cuantía dependa en cada momento de una decisión política más que de un criterio social o técnico comúnmente aceptado. Algunos países han optado por acercarse a una noción más absoluta de la necesidad que trata de cubrir la prestación, normalmente mediante la definición del coste de una cesta de bienes básicos. Es el caso más frecuente en los sistemas de reciente creación en algunos países del Este. En otros casos, como hacen algunas comunidades autónomas españolas, el nivel de la prestación se hace depender del de otras prestaciones del sistema de protección social, normalmente las pensiones. Llama la atención que en muy pocos países –Francia y Países Bajos– las cuantías se establecen tomando como referencia el salario mínimo. Esa referencia puede ser clave para que las prestaciones tengan una mayor incidencia redistributiva.

GRÁFICO 9. CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES EN PARIDADES DE PODER ADQUISITIVO*



* España: media de las CCAA (el dato en España es más elevado de lo esperado debido a las cuantías más altas de los programas de algunas regiones, como el País Vasco y Navarra).

Fuente: Elaboración propia a partir de Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

Un segundo aspecto donde es posible encontrar diferencias importantes en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación es en el criterio de actualización utilizado. En un tercio de los países no existe un método específico para ajustar las cuantías, estando abierto ese cálculo a decisiones políticas discrecionales. Otro ter-

cio de países actualizan la cantidad tomando como referencia el Índice de Precios al Consumo, normalmente la tasa de variación anual, aunque algunos países ajustan las cuantías según su evolución durante los dos últimos años (Chipre) y otros una tasa de variación determinada (el 5% en la República Checa). Otros países toman como referencia un umbral de necesidad (Polonia y Eslovenia, y también algunas comunidades autónomas españolas, que toman como referencia el IPREM), un índice mixto de precios y salarios (Alemania) o las cuantías fijadas en otras prestaciones de mayor alcance (Finlandia y Hungría).

Las diferencias citadas, las motivaciones políticas de cada país y las diferentes capacidades económicas dan lugar, inevitablemente, a diferencias considerables en los niveles de la prestación. El gráfico 9 muestra las cuantías para distintos tipos de hogar –una persona sola, una familia monoparental con dos hijos y una pareja con dos hijos– ajustadas por paridades de poder de compra, para poder comparar la capacidad adquisitiva de cada prestación en cada país. Tal como muestra el gráfico, existen diferencias muy importantes en el nivel de las prestaciones una vez ajustadas según el coste de la vida en cada país, con agrupaciones de países que, en cierta medida, se corresponden con las habituales clasificaciones de regímenes de bienestar. En el primer cuartil aparecen los países nórdicos, con la excepción de Suecia, y, en términos generales, los centroeuropeos, más la inclusión de Irlanda. Este último país y el Reino Unido ofrecen prestaciones superiores a la media. En el extremo opuesto aparecen las rentas mínimas de los países de Europa del Este, con cuantías especialmente bajas en algunos países, como Polonia o Rumanía, incluso en comparación con los países de su entorno. Aflora también el modelo mediterráneo de asistencia social, con prestaciones más bajas que la media.

Diferencias en la adecuación de las prestaciones

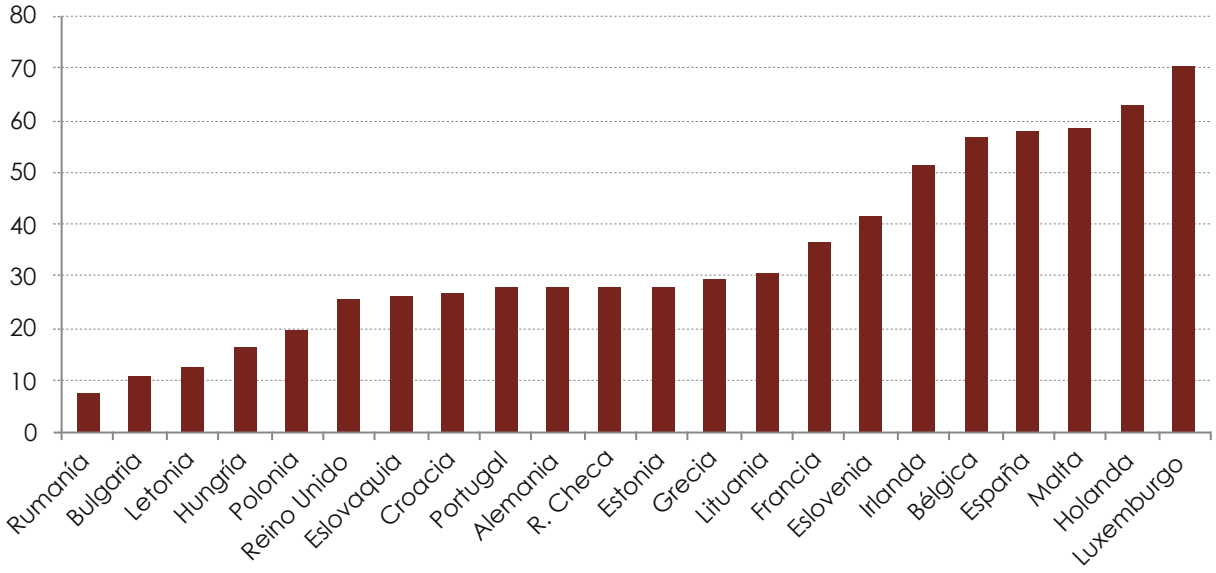
El análisis de las diferencias en las cuantías de las prestaciones solo ofrece una visión limitada de la generosidad relativa de los distintos programas europeos de rentas mínimas. Un aspecto fundamental en la evaluación de la incidencia de estas prestaciones en la pobreza y en la desigualdad es cómo es de extensa la brecha entre las cuantías y las rentas del resto de la población. Los estudios comparados muestran, en general, que en la mayoría de los países europeos las cuantías son insuficientes para ofrecer un nivel de protección adecuado (Cantillon *et al.,* 2017). Cuantías de la prestación alejadas de los estándares habituales para medir los niveles de vida conducen, forzosamente, a límites importantes para reducir la incidencia de la pobreza. Parece preciso, por tanto, tratar de estimar indicadores de adecuación de las rentas mínimas que permitan evaluar si la protección que ofrecen –en términos monetarios– es suficiente. No existe, sin embargo, un criterio suficientemente consensuado sobre la mejor forma de medir los niveles de adecuación.

Desde una perspectiva bastante restrictiva, una forma muy directa de medir la adecuación es evaluar la capacidad de las prestaciones para satisfacer las necesidades básicas de los hogares beneficiarios. Este planteamiento, sin embargo, remite a una noción absoluta de las necesidades, que se aleja de los procedimientos habituales de medición de la pobreza en los países de la Unión Europea, donde suele medirse con criterios relativos. El más común es trazar un umbral de renta del hogar ajustada por una escala de equivalencia, que se establece como un determinado porcentaje de la renta mediana de la población –normalmente el 60%. Desde la perspectiva citada, un indicador básico de adecuación puede obtenerse mediante la relación entre la cuantía de cada prestación y el umbral de pobreza correspondiente a cada tipo de hogar.

Otra posibilidad para medir la adecuación es comparar las cuantías con variables representativas del nivel medio de las remuneraciones. Algunos autores han escogido esta opción para el análisis de la adecuación de las rentas mínimas en la Unión Europea (Immervoll, 2010; Vandenbroucke *et al.*, 2012). Por un lado, la comparación internacional es más sencilla, evitando, además, el problema de ajuste en el tiempo de las prestaciones con el distinto coste de la vida en cada país. Por otro lado, si se comparan los niveles de la prestación con algún tipo de indicador que represente los salarios bajos, como el salario mínimo, se obtiene también una estimación indirecta de la posible tasa de sustitución implícita. En la medida, además, en que en muchos países se ajustan las cuantías con los cambios en el IPC, estos indicadores pueden informar también sobre la ganancia o pérdida de capacidad adquisitiva de estas prestaciones.

Tratar de inferir posibles valoraciones respecto a la adecuación de las cuantías mediante la comparación con el salario mínimo se enfrenta, sin embargo, a algunos límites. El primero es que no todos los países utilizan un sistema nacional que determina un límite bajo en la remuneración. Esa figura no está presente, por ejemplo, entre los países nórdicos. En segundo lugar, debido a las diferencias en los procesos de determinación salarial, el salario mínimo puede afectar en cada país a un porcentaje muy diferente de la población ocupada.

GRÁFICO 10. RELACIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS CON EL SALARIO MÍNIMO, 2018*



* 2016 para España (media de las CCAA).
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

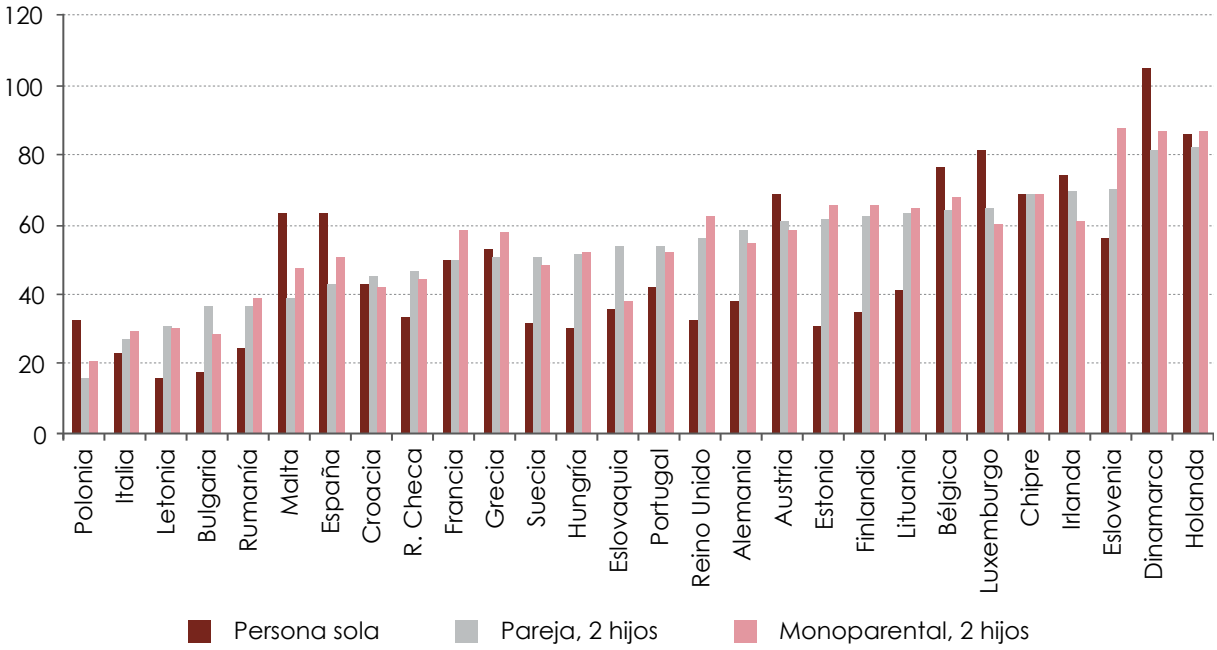
Los datos muestran, en cualquier caso, que la distancia entre el salario mínimo y la cuantía de la renta mínima es amplia en todos los países. Parece pesar más el objetivo de preservar los incentivos laborales ampliando la brecha entre la cuantía y la remuneración más baja que el de ofrecer una protección suficiente. Así, el país donde ambos valores están más cercanos es Luxemburgo, donde la renta mínima supone el 70% del salario mínimo. En la mayoría de los países, sin embargo, la prestación no llega a la mitad del salario mínimo, situándose a la cola una muestra amplia de países del Este, con valores inferiores al 20%. Destaca el indicador correspondiente al Reino Unido, donde la cuantía de la prestación es, prácticamente, solo una cuarta parte del salario mínimo.

Los resultados anteriores pueden completarse con el citado procedimiento de calcular la adecuación como la relación entre el nivel de las prestaciones y el umbral de pobreza correspondiente a cada tipo de hogar. Es posible considerar como tal el 60% de la renta mediana de la distribución de ingresos por adulto equivalente[4]. Aunque suele criticarse este tipo de enfoque relativo en el cálculo del umbral, debido a la arbitrariedad en la selección del porcentaje de los ingresos utilizado para trazar la línea de pobreza, se trata de la principal referencia para el análisis del problema tanto en

4 La escala de equivalencia utilizada es la de la OCDE modificada, que asigna el valor 1 al primer adulto del hogar, 0,5 a otros adultos y 0,3 a cada hijo.

las estadísticas de Eurostat como en las recomendaciones de la Comisión Europea. La información comparable que ofrece Eurostat a través de las *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) permite obtener esos umbrales para todos los países de la UE en distintos momentos del tiempo. Esos umbrales se pueden definir para hogares con distintos tamaño y composición, lo que resulta relevante en el estudio de la adecuación de las rentas mínimas, dada la diferente cobertura de cada tipo de hogar que ofrece cada programa.

GRÁFICO 11. TASAS DE ADECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS (CUANTÍA / UMBRAL DE POBREZA), 2016*



* España: media de la CCAA.
Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y Mutual Information System on Social Protection comparative tables (European Commission).

Tal como recoge el gráfico 11, de nuevo las diferencias entre los programas europeos son muy amplias. En lo que se refiere a la cuantía básica de la prestación, no se aprecia una correlación clara entre la adecuación y el nivel de renta de cada país. Destacan los valores especialmente elevados de algunos países como Dinamarca, donde la prestación para una persona sola es mayor que el umbral de pobreza correspondiente. En el extremo contrario, algunos países del Este de Europa e Italia ofrecen cantidades que no llegan a una cuarta parte del umbral de pobreza.

En más de la mitad de los países de la Unión Europea, la protección a las familias con menores de edad[5] es más completa que la que reciben los hogares unipersonales. Esta diferencia depende del reconocimiento que hace cada sistema de las necesidades asociadas a los menores de edad a través de los complementos familiares que acompañan a la prestación básica. No es extraño, en este contexto, que la clasificación anterior se modifique considerablemente. En general, son los países más ricos, con algunas excepciones notables como Francia o Suecia, quienes ofrecen mayores prestaciones a las familias con mayor dimensión y un mayor número de menores a cargo. En el extremo opuesto están, de nuevo, los esquemas de la mayoría de los países del Este y de los sistemas mediterráneos. Destaca el descenso de posiciones de España, encontrándose dentro del cuartil más bajo en cuanto a la generosidad relativa que en promedio ofrecen las comunidades autónomas en sus programas de rentas mínimas.

Diferencias en la reducción de la pobreza

Otro criterio para medir la eficacia de los distintos programas europeos en la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza es analizar directamente el impacto de las prestaciones sobre la tasa de pobreza. El hecho de ofrecer unas tasas de adecuación relativamente elevadas no tiene por qué traducirse en una reducción significativa de la pobreza si son pocos los hogares elegibles que realmente acceden a las prestaciones. Esta realidad se convierte en decisiva para que las prestaciones puedan rebajar sustancialmente la incidencia de la pobreza. En la medida en que la falta de acceso puede ampliar los problemas de vulnerabilidad económica de los hogares elegibles, mejorar ese mismo acceso debería ser una estrategia imprescindible en la reducción de la pobreza en los países europeos. Aunque no son muchos los análisis comparados sobre la incidencia del problema, existe evidencia en varios países de un acceso limitado de la población más vulnerable a este último recurso (Bargain *et al.*, 2012, Chareyron y Domingues, 2018).

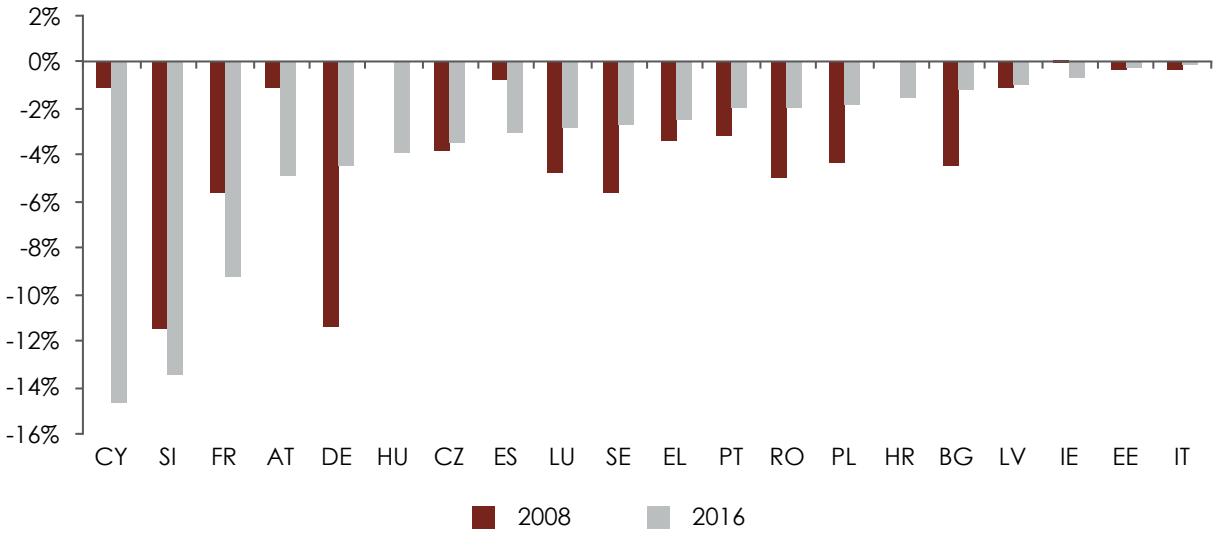
El efecto final de las rentas mínimas dependerá, por tanto, de la adecuación de las prestaciones y del porcentaje de gente que las cobra. El procedimiento más común para evaluar el grado en que las prestaciones monetarias consiguen reducir la incidencia de la pobreza es comparar las rentas de los hogares antes del cobro de la prestación correspondiente y la renta disponible una vez que la transferencia se ha realizado. Siendo este el procedimiento más habitual para medir la incidencia de las distintas prestaciones sobre la reducción de la pobreza, utilizado por Eurostat y las instituciones comunitarias, está sujeto a la crítica recurrente de que esta forma de medición obvia que los hogares cambiarían su comportamiento si no tuvieran la

5 En la comparación utilizada en este análisis son las parejas con dos hijos.

posibilidad de recibir prestaciones. Ignorar esta realidad puede llevar a sobrestimar el efecto real de estas prestaciones sobre la pobreza.

Aun así, la comparación de las tasas de pobreza antes y después del cobro de la prestación puede ofrecer un cuadro general de las diferencias que hay entre los países de la UE en la eficacia de cada esquema. Para eso es necesario disponer de microdatos de hogares que permitan establecer el contrafactual de qué rentas tendrían los hogares sin estas prestaciones restándoselas de su renta disponible. Los datos de EU-SILC donde aparecen codificadas las prestaciones de lucha contra la exclusión social pueden servir de aproximación. No obstante, la variable no es del todo precisa, al recoger como ingreso lo que Eurostat denomina "Ingresos por prestaciones contra la exclusión social no incluidos en otras variables". Hay países en los que esa variable no aparece en EU-SILC por ser poco representativa la información.

GRÁFICO 12. EFECTO REDUCTOR DE LA POBREZA DE LAS PRESTACIONES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UE



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC.

Con los límites señalados, el gráfico 12 muestra que, en general, el efecto de estas prestaciones en la reducción de la pobreza es limitado, con un efecto que, en la mayoría de los casos, con la excepción de Chipre y Eslovenia, no llega al 10% de la tasa de pobreza antes de la prestación. La razón se debe a que, en varios países, no fue tanto una mejora de los niveles de las prestaciones sino una pronunciada caída de las rentas de los hogares, lo que hizo que el peso sobre el total de este tipo de prestaciones aumentara. En otros países, entre los que se encuentra España, esa capacidad reductora de la pobreza creció desde el inicio de la crisis económica.

3.4. Tendencias en las reformas recientes en los países europeos

¿Cómo mejorar la respuesta a las crisis?

Cualquiera de las manifestaciones habituales de un shock macroeconómico puede tener efectos en el corto plazo sobre las tasas de pobreza y la demanda de prestaciones asistenciales. Son varios los canales a través de los cuales los shocks macroeconómicos pueden generar un recrudecimiento de las necesidades sociales: aumento del desempleo, descenso de los salarios reales, disminución de la cantidad y calidad de los servicios públicos, reducciones de las transferencias privadas debido al empeoramiento generalizado de las condiciones de vida, depreciación de los activos y reducción de las posibilidades de aumentar el capital humano. Las crisis no solo empeoran las condiciones de vida de los pobres sino también sus posibilidades de salir de la pobreza.

En este tipo de shock las tasas de pobreza pueden crecer muy rápidamente y, con ello, el número de nuevas entradas en los programas de garantía de ingresos. Aunque son datos ya antiguos y anteriores a la última crisis, las estimaciones del Banco Mundial (2001) revelan que para algunos países la correlación entre la reducción de la renta media en un periodo de crisis y el aumento de la pobreza era muy elevada (elasticidades medias de 3,7 puntos en las áreas urbanas). Se contaba, sin embargo, con otras experiencias –sobre todo en países de la Unión Europea– en las que a las crisis no les había sucedido un empeoramiento tan radical de la situación de los hogares pobres. Esta asimetría apunta a la existencia de diferentes tipos de mecanismos paliativos de los efectos de las crisis, con una desigual repercusión sobre la extensión de la pobreza. La clave es la existencia de redes de seguridad económica adecuadas.

El tejido de una última malla de seguridad económica suficientemente sólida parece, por tanto, imprescindible para una instrumentación eficaz de políticas estructurales de lucha contra la pobreza ante escenarios de alta volatilidad económica y financiera y, sobre todo, en contextos donde a los procesos de crisis les suceden políticas muy severas de ajuste macroeconómico. Existe cierto consenso sobre las características que deberían reunir estas redes de seguridad para resultar eficaces (Subbarao *et al.*, 1997, Ferreira *et al.*, 1999, Ravallion, 2016). Un posible diseño óptimo debería combinar elementos de sostenimiento de rentas en el corto plazo junto a la definición de medidas que pudieran tener efectos estructurales sobre la pobreza, especialmente aquellas destinadas a incrementar el stock educativo de los hogares con menos recursos.

La experiencia muestra, sin embargo, la notable complejidad que entraña tratar de desarrollar estas redes durante las crisis. En la práctica, la única manera efectiva para implementarlas es hacerlo antes de que estas tengan lugar. En el caso de los países de la Unión Europea, varios trabajos ofrecen evidencia de una progresiva falta

de adecuación de las prestaciones ya antes de la crisis (Cantillon *et al.,* 2012; Nelson, 2013), mientras que la prolongación de esta puso en cuestionamiento el diseño de estos esquemas. Aunque la variación es amplia en términos de reducción de la pobreza, los trabajos que evaluaron la capacidad de los sistemas de garantía de ingresos para dar cobertura al aumento de las necesidades sociales en la pasada crisis muestran que, en general, tal como siguen diseñados estos esquemas solo permiten una amortiguación limitada de este problema (Figari *et al.,* 2011; Fernández Salgado *et al.,* 2014; Marchal *et al.,* 2014).

Uno de los debates para superar esa falta de adecuación y reducir la dispersión en la cobertura ofrecida en los distintos Estados miembros es si la Unión Europea debería tener una mayor implicación en el desarrollo de una normativa común sobre rentas mínimas. El Comité Económico y Social Europeo (2013), por ejemplo, subrayó la necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva marco. La implicación, sin embargo, de la Unión Europea en este tipo de protección entraña varias dificultades. Algunos autores han subrayado la complejidad para dar respuesta a un enmarañado puzle político, dadas las diferencias económicas entre países, la diversidad en la arquitectura de los respectivos sistemas de protección nacionales, la lógica de la subsidiariedad, el nexo entre derechos y obligaciones en el diseño de las rentas mínimas, la compleja relación entre inputs y outputs en este tipo de políticas o el propio significado de la solidaridad dentro de la Unión Europea (Vandenbroucke *et al.,* 2012). Con independencia, además, de las dificultades en el plano político, las grandes diferencias existentes en los niveles de adecuación ofrecidos y en el papel de las estrategias de activación hacen muy difícil pensar en el posible establecimiento de una normativa común, con problemas, incluso, para la determinación de mínimos comunes.

¿Qué estrategias de activación y mejora de los incentivos laborales son las más adecuadas?

Uno de los ejes sobre los que han pivotado la mayoría de las reformas de las prestaciones asistenciales en los países de la OCDE ha sido el énfasis en incorporar elementos propios de las políticas activas de empleo a los programas tradicionales de garantía de ingresos. En algunos países se ha esgrimido como factor legitimador de las reformas los problemas de los sistemas tradicionales para evitar la cronicidad de los beneficiarios dentro de los programas y la generación de importantes desincentivos para la participación laboral. El énfasis en estos últimos ha favorecido la búsqueda de nuevas estrategias de inserción laboral de los beneficiarios. Esta reorientación trata de responder a la crítica habitualmente vertida sobre los programas asistenciales de establecer prestaciones sustitutivas de los salarios demasiado elevadas.

A menudo se señala a estas prestaciones como responsables de una posible reducción de los incentivos para el empleo, de la introducción de rigideces en el mercado

laboral y de rebajar las horas de trabajo de los asalariados. A este respecto, existe una amplia literatura teórica sobre las conexiones entre oferta de trabajo y subsidios asistenciales. No existe, sin embargo, una constatación uniforme de tales fenómenos en todos los países de la OCDE. Las revisiones realizadas desde hace décadas (Danziger *et al.,* 1981, Atkinson y Mogensen, 1993, Ben-Shalom *et al.,* 2012. Moffitt, 2018) solo muestran un efecto significativo en el margen intensivo de la oferta de trabajo en determinados tipos de hogar –mujeres con hijos pequeños, generalmente– y en determinados países. Lejos de existir una relación lineal entre el comportamiento de la oferta de trabajo y las características del sistema de prestaciones sociales, existen diversos elementos institucionales y económicos que modulan de distinta manera en cada país esas hipotéticas relaciones causales. Sí es común, sin embargo, la preocupación por introducir en los mecanismos asistenciales medidas que favorezcan un mayor número de transiciones desde la prestación al empleo.

No existe una estrategia comúnmente aceptada como óptima en el diseño de estos incentivos. En cada país se han puesto en marcha distintos tipos de instrumentos para transformar instrumentos tradicionalmente pasivos en programas orientados al empleo *(welfare-to-work)*. Las opciones son muy variadas: preparación general para el trabajo, ayuda en la búsqueda de empleo, formación intensiva, empresas de inserción, empleo subsidiado y muchas otras actividades, junto a sanciones más estrictas si el comportamiento de los beneficiarios se considera inadecuado. Cada país ha dado mayor énfasis a la combinación de algunas de esas opciones, que han sido objeto de evaluaciones sistemáticas, como es el caso de los extensos programas de activación en los países nórdicos (Sianesi, 2008, Hagglund, 2014), programas muy específicos de *welfare-to-work* en Países Bajos (Van Oorschot, 2002, Bolhaar *et al.,* 2018), el refuerzo de las prestaciones familiares con la extensión de subsidios salariales en el Reino Unido (Hills y Waldfogel, 2004, Beatty y Fothergill, 2018), nuevos programas de *welfare-to-work* y refuerzo de los sistemas de ayuda de búsqueda de empleo en Alemania (Huber *et al.,* 2011) o el desarrollo desde hace más de dos décadas de las rentas mínimas de inserción en los países del Sur de Europa (Ayala y Rodríguez, 2013, Bargain y Doorley, 2017, Arriba y Aguilar, 2018).

El éxito de todas estas iniciativas parece haber sido limitado. Mientras que, en términos generales, las nuevas estrategias han tenido mejores resultados en los beneficiarios más cercanos al mercado de trabajo, las transiciones laborales y la mejora de los ingresos han sido mucho más limitadas en el resto (Immervoll, 2010). Según la revisión que hace este mismo autor, hay algunos mensajes claros que pueden extraerse de la amplia literatura que ha evaluado los distintos esquemas: i) la mayoría de los estudios empíricos muestran que la asistencia en la búsqueda de empleo tiene efectos positivos sobre el empleo a un coste relativamente reducido, especialmente cuando se combina con exigencias de búsqueda de empleo acompañadas de sanciones moderadas; ii) la formación que acompaña al cobro de la prestación asistencial no siempre produce efectos positivos sobre el empleo, concentrándose estos habitualmente en los trabajadores con mayor empleabilidad previa; iii) los programas de em-

pleo público subsidiado son poco eficaces en la integración de los beneficiarios de estas prestaciones en el mercado de trabajo regular.

La prolongación y la severidad de la crisis ha añadido más incertidumbre a la decisión sobre cuál debe ser el diseño de estos instrumentos, cuestionando incluso la conveniencia de mantener políticas sociales activas en contextos de intensa debilidad de la demanda de trabajo. Uno de los debates no resueltos es si en estos contextos debería ser mejor implantar estrategias que buscan la incorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo cuanto antes a través de entornos pre-laborales *(work-first)* o concentrar los recursos en medidas intensivas de formación más a largo plazo. La evidencia es muy contradictoria, con efectos de la primera estrategia poco significativos en algunos países, como Alemania (Hohmeyer y Wolff, 2007), pero mejores en otros, como España (Ayala y Rodríguez, 2013). La mejor forma de responder a esta cuestión sería con estimaciones que compararan diferentes tratamientos en el mismo marco de evaluación, que son escasas. Greenberg *et al.* (2003) encontraron que la mejor estrategia era una combinación de los programas de *work-first* y de formación intensiva. Estas estrategias mixtas también parecen haber funcionado bien en Noruega (Dahl y Lorentzen, 2005). Utilizando un modelo de evaluación de múltiples estados, Sianesi (2004) encontró para Suecia que parecían funcionar mejor las primeras estrategias, mientras que, utilizando también un marco de tratamientos múltiples, Lechner (2002) identificó para Suecia que los mejores resultados se alcanzaban con programas de formación continua y subsidios salariales temporales.

¿Cómo reforzar la protección de los trabajadores con bajos ingresos?

Una de las estrategias más debatidas en la reducción de la pobreza en algunos países de la OCDE ha sido la puesta en marcha de políticas que tratan de combinar un aumento de los ingresos y una mayor participación laboral de los trabajadores con rentas más bajas, como complemento de las prestaciones dirigidas a los hogares fuera del mercado de trabajo. En términos generales, los *in-work benefits* (IWB) son prestaciones sociales que se conceden a individuos que trabajan y que reciben ingresos salariales que pueden considerarse bajos o insuficientes. El objetivo de estos instrumentos es intentar evitar la dependencia de los programas públicos, generar incentivos para la incorporación al mercado laboral, reducir el desempleo entre los trabajadores menos cualificados y rebajar la pobreza de los trabajadores con remuneraciones más bajas. Según los últimos datos de Eurostat (EU-SILC), esta situación afectaría a aproximadamente un 12,5% de los trabajadores de la UE28.

Aunque de manera general los individuos con salarios bajos son el colectivo principal en el que se piensa al diseñar los IWB, las mujeres cobran especial importancia. Esto se debe a que su participación laboral en los países europeos es más elástica, especialmente cuando tienen hijos dependientes (Aaberge y Colombino, 2013, Bargain *et al.*, 2014, Ayala y Paniagua, 2018). Los IWB se presentan en muchos casos como una de-

ducción en la cuota del impuesto sobre la renta por su mayor facilidad para la gestión. Otras veces lo hacen como complementos de los salarios mensuales. Otra posibilidad es una combinación de las dos anteriores. Aunque existen varios trabajos al respecto, no está claro cuál debe ser su diseño óptimo. En una de las aportaciones más respetadas, Sáez (2002), sugiere que, en los casos en que es deseable que los movimientos se produzcan en el margen intensivo, incrementando las horas de trabajo de aquellos individuos que ya están en el mercado laboral, el mejor esquema es el equivalente a un impuesto negativo sobre la renta con un mínimo garantizado y un tipo elevado. Por el contrario, cuando el interés se centra en el margen extensivo, para incorporar al mercado a trabajadores que están fuera, la opción óptima es un programa del tipo del Earned Income Tax Credit (EITC) estadounidense. La generosidad del IWB y el porcentaje de *phasing-out* (la graduación a la que la prestación deja de percibirse a medida que aumentan los ingresos) deben establecerse en función del objetivo que tenga el gobierno. Si el objetivo principal es aumentar la oferta laboral, una prestación moderada con tasas de descuento relativamente bajas puede ser lo más apropiado.

Estos esquemas no han estado exentos de críticas por los desincentivos y dudas sobre su eficacia. Podrían crear desincentivos en el segmento con salarios justo por encima del umbral que da derecho al cobro del complemento y podrían ser aprovechados por los empleadores para rebajar los costes salariales. Podrían ser poco eficaces, además, si su diseño no está suficientemente focalizado hacia determinadas categorías de la población, más sensibles a los cambios en los salarios y con mayores problemas para alcanzar niveles suficientes de renta. Son varios los trabajos empíricos que han evaluado las respuestas de los individuos ante cambios en el sistema de prestaciones e impuestos y parece existir cierto consenso en que el EITC genera incentivos para la incorporación al mercado laboral mientras que los efectos obtenidos en el margen intensivo no resultan tan evidentes (Eissa *et al.*, 2008). Otros trabajos para el Reino Unido predicen algunos desincentivos sobre la participación laboral de los segundos perceptores (Bargain y Orsini, 2006). Para España, Ayala y Paniagua (2018) encuentran que la introducción de un instrumento equivalente al EITC para las madres trabajadoras con hijos pequeños tendría un efecto positivo importante sobre las transiciones de la inactividad al empleo, aunque también una posible reducción de las horas de las que ya están trabajando.

Existen más peculiaridades a la hora de diseñar una política de tipo *in-work*, que incluyen en la cuantía de la prestación dichas características. Por un lado, la edad de los hijos es importante, ya que son los hogares con hijos más pequeños los que más movimientos presentan en el mercado laboral. En este sentido, Blundell y Shepard (2012), al estudiar el diseño óptimo de estas políticas para las familias de bajos ingresos, resaltan la importancia de incluir en el diseño de impuestos la edad de los niños, haciendo que los tipos efectivos dependan de ella.

Este tipo de evaluaciones, sin embargo, suelen ser parciales, al obviar cómo se complementan los IWB con otras políticas, como las anteriormente comentadas de inserción sociolaboral, los salarios mínimos, las prestaciones familiares y muchas otras. Además

de afectar a la eficiencia y la equidad, los IWB también pueden tener otros efectos no intencionados. Se han encontrado efectos sobre la composición familiar y la natalidad, sobre la salud física y mental de las madres perceptoras, o, incluso, sobre la autoestima, infelicidad o las relaciones familiares de los hijos adolescentes de las familias perceptoras, aunque en general la evidencia no es concluyente (Gregg *et al.*, 2009).

En términos generales, solo los IWB que tienen un impacto importante sobre los incentivos al empleo terminan por traducirse en aumentos significativos de la participación laboral y de la renta de los beneficiarios. Cuando los niveles de la prestación son bajos, el impacto esperado es pequeño. Por otro lado, la generosidad tiene que ir acompañada de una estrecha focalización para poder canalizar la ayuda a las familias más necesitadas y mantener el coste de los programas dentro de límites razonables. Puede decirse, en síntesis, que en los países con salarios medios bajos y escasas prestaciones familiares puede ser positiva una política de estas características, aunque los efectos favorables dependen claramente de la implementación de medidas mucho más amplias dentro del sistema de garantía de ingresos.

¿Hacia sistemas más unificados?

Un último dilema importante es si avanzar hacia sistemas más unificados o tejer la última red mediante la combinación de una amplia variedad de subsidios específicos. No existe, a priori, una fórmula que, supuestamente, contribuya a una reducción más eficaz de la pobreza. Como se vio en apartados anteriores, el éxito en la reducción de las tasas depende más de la generosidad relativa de los programas que de la forma en la que están organizados. Una excesiva fragmentación, sin embargo, puede limitar la capacidad del sistema para alcanzar ese objetivo, tanto por la desigualdad que puede generar en la protección que reciben las distintas categorías demográficas como por la mayor posibilidad de que en sistemas de más compleja articulación puedan quedar excluidos algunos colectivos.

En algunos de los países que han optado por la combinación de prestaciones para definir la última malla de seguridad económica se han definido mecanismos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, junto al establecimiento de mínimos comunes en la mayoría de las prestaciones. Sin esos instrumentos existe un riesgo importante de que se produzcan algunas de las desventajas ya citadas relacionadas con la equidad de los programas y la capacidad de reducir la incidencia de la pobreza. La multiplicidad de instituciones y niveles administrativos involucrados no es en sí misma un problema, pero sí lo es la falta de homogeneización de los requisitos de acceso y los procedimientos administrativos.

No es extraño, por tanto, que la tendencia en vigor en la mayoría de los países haya sido la de simplificar tanto esos procedimientos como los requisitos de acceso. Siendo razonable el objetivo de preservar cierta diferenciación del sistema de prestaciones,

sobre todo en aquellos lugares donde el mosaico de figuras es el resultado de procesos económicos y tradiciones culturales muy específicas y donde progresivamente se fue dando cobertura a situaciones de necesidad particulares, parece necesaria una mayor articulación del conjunto de actuaciones.

Probablemente, la experiencia más conocida en cuanto a la tendencia hacia la mayor unificación del sistema de garantía de ingresos es la reforma puesta en marcha en el Reino Unido en 2013, que se desarrollará gradualmente hasta 2023. El *Universal Credit* es un componente central de la reforma del sistema de garantía de ingresos en ese país. Supone un cambio sustancial respecto al sistema anterior, al reemplazar una única prestación a varios programas previos –Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, Income-based Jobseeker's Allowance, Income-related Employment and Support Allowance y Working Tax Credit– con objeto de dar una protección más unificada tanto a los beneficiarios con empleo como a los que están fuera del mercado de trabajo. Los recortes de las prestaciones, sin embargo, que acompañaron al proceso de reforma parecen haber mermado la capacidad del nuevo sistema para alcanzar el objetivo de mayor reducción de la pobreza. Además, como han señalado distintos autores, la predicción de menores costes por la hipotética mayor eficiencia del sistema que inspiró la reforma no se ha ajustado a la realidad, poniendo de manifiesto este desajuste la complejidad que conlleva modelizar un cambio de tanto calado con información limitada y modelos de análisis insuficientes, junto a las dificultades para anticipar el posible comportamiento de los beneficiarios como respuesta a los cambios en su estructura de incentivos laborales y las mayores exigencias de condicionalidad (Office for Budget Responsibility, 2018).

Dados los resultados aparentemente poco favorables y las dificultades para extrapolar a otros países la experiencia británica, parece más conveniente explorar las medidas de menor calado que han puesto en marcha otros países para avanzar en la articulación de las prestaciones. Países como Austria, Finlandia, Irlanda o Países Bajos han introducido cambios de cara a una mayor integración horizontal de la última red unificando los procedimientos de entrada *(one-stop-shop offices)*. Las posibilidades, sin embargo, de unificar la puerta de entrada al sistema y de homogeneizar algunos criterios de acceso dependen crucialmente del marco político-institucional donde juegan los distintos actores e instituciones implicadas, siendo este muy poco uniforme en los países de la Unión Europea.

El tipo de marco que hace más plausible el desarrollo de este tipo de reformas es el de esquemas muy centralizados con relativamente pocos agentes con capacidad de veto. Así lo señala Van Lancker (2016) siendo el citado caso del Reino Unido un ejemplo. En esquemas descentralizados o con alta capacidad de veto de esos mismos agentes, este tipo de reformas solo es viable si hay un amplio consenso político respecto a los principales objetivos y las decisiones políticas para alcanzarlos. En la práctica, por tanto, los procesos de cambio serán más fáciles de manejar y su éxito será más probable si los cambios se implementan gradualmente.

3.5. Conclusiones

La definición de una última red de seguridad económica que ofrece protección a los hogares cuyos recursos son insuficientes es uno de los elementos característicos de los sistemas de protección social en la Unión Europea. La práctica totalidad de sistemas de rentas mínimas en la Unión Europea se han enfrentado a un proceso continuado de reforma en las últimas décadas, que se avivó especialmente durante la crisis económica. Esos procesos de cambio han tratado de dar respuesta al difícil equilibrio entre la necesidad de mantener la capacidad protectora frente a la pobreza, mejorar los incentivos laborales de los beneficiarios y moderar el crecimiento del coste de los programas.

Los modelos organizativos establecidos en los países de la UE para alcanzar esos objetivos son muy heterogéneos. Dada la variedad de experiencias en la organización de los programas de rentas mínimas en los países de la Unión Europea es difícil trazar taxonomías que permitan encajar cada programa en un modelo concreto. Destaca la falta de un criterio común en la determinación de las cuantías de las rentas mínimas europeas. Los indicadores de adecuación de las prestaciones difieren considerablemente entre los distintos esquemas europeos, siendo el rasgo común, aunque con algunas excepciones notables, que las cuantías se alejen considerablemente de los umbrales de pobreza. De nuevo son los países del Este y España aquellos donde las cuantías son más insuficientes para reducir el riesgo de pobreza. En la práctica, el efecto sobre la pobreza de los distintos sistemas es pequeño, aunque aumentó durante la crisis económica.

Las reformas han buscado mejorar la eficiencia y la eficacia de estos programas. Entre los dilemas a los que deben hacer frente los decisores públicos para que el efecto sobre la incidencia de la pobreza sea mayor es un mejor ajuste del diseño de estos programas a futuros shocks económicos adversos. Asimismo, un denominador común en las últimas reformas en varios países europeos ha sido la búsqueda de instrumentos que tratan de impulsar un mayor número de transiciones desde el cobro de la prestación a la ocupación. Otro de los retos más complejos a los que se enfrentan estos programas es al crecimiento en todos los países del porcentaje de trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al umbral de pobreza. Un último debate es si tender hacia sistemas más integrados o definir la última red a partir de la combinación de distintos programas específicos de garantía de ingresos.

4
LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA

El sistema de garantía de ingresos en España ha seguido una trayectoria algo distinta de la registrada en la mayoría de los países europeos. Este sistema se define como el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica. Se trata de un sistema más residual, con menor cobertura y prestaciones menos generosas, que presenta algunos rasgos diferenciales tanto en su crecimiento como en la forma de organizar la última red de protección económica.

El sistema actual es el resultado de la cobertura gradual de diferentes necesidades. Así, se ha ido formando la última red como el resultado de sistemas muy diferentes en las condiciones de acceso y en las cuantías, que se combinan con prestaciones que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza, completamente descentralizadas territorialmente.

Los procesos de reforma, comunes a la mayoría de países de la Unión Europea, adquieren matices especiales en el caso de España. Las distintas prestaciones que forman la última red aparecieron en distintos momentos del tiempo, generalmente focalizadas hacia categorías socioeconómicas específicas y con distinta lógica para cada colectivo protegido, lo que dio lugar a un notable mosaico de prestaciones, con diferente capacidad protectora y distintas cuantías.

La forma en que se fue tejiendo esta última malla de seguridad dio lugar a importantes problemas de articulación. Esto se materializa en sistemas con criterios redistributivos que difieren entre las prestaciones, que no contemplan la situación económica y la composición familiar del mismo modo. Las diferencias en el tratamiento de las necesidades económicas en cada prestación se manifiestan, sobre todo, al establecer sus cuantías, significativamente variables entre unos y otros programas. La diferente intensidad protectora que ofrece cada sistema lleva a niveles de cobertura también diferentes. A ello se une la persistencia de algunas lagunas en la protección de determinados grupos y la limitada coordinación entre la Administración Central y las autonómicas, que son las responsables de dar cobertura al riesgo general de pobreza a través de los programas de renta mínima.

4.1. Evolución del sistema de garantía de ingresos

El desarrollo de la protección asistencial en España presenta notables singularidades respecto a otros países, tanto en el diferente ritmo de crecimiento, la apuesta por un sistema muy categórico o la propia determinación de las cuantías. En términos generales, y a gran diferencia de lo sucedido en los principales países europeos, el sistema no empezó a definirse hasta los años ochenta. Hasta bien avanzada la década anterior, la gran mayoría de las prestaciones eran de naturaleza contributiva, ocupando las prestaciones asistenciales un lugar muy residual en el conjunto de la protección social, muy determinado por el principio contributivo-asegurador. En los años ochenta, sin embargo, el rápido aumento del desempleo en la primera mitad de la década y el desarrollo tardío de instrumentos del Estado de Bienestar asentados desde hace tiempo en otros países dio origen a un crecimiento importante de la protección asistencial.

El eje en este desarrollo fue la progresiva cobertura de diferentes grupos de población históricamente muy vulnerables. Este proceso, iniciado con las personas mayores, fue extendiéndose progresivamente a otros colectivos. Para la mayoría de los grupos demográficos existe tanto una prestación contributiva como otra asistencial y, en algunos casos, pese a los intentos de racionalización del sistema, existe más de un mínimo no contributivo. Esta diferenciación de prestaciones no ha evitado algunos solapamientos y tampoco ha sido suficiente para cerrar una red de protección homogénea en el conjunto del territorio.

En términos de los colectivos cubiertos, las personas mayores son uno de los grupos que tradicionalmente han concentrado mayores esfuerzos en la lucha contra la pobreza en España. Aparte de las pensiones contributivas, que han experimentado un importante proceso de expansión y revalorización, existe un mínimo asistencial específico. En 1991 se creó la Ley de Pensiones no Contributivas, en la que se estableció la desaparición del sistema anterior.

El otro gran grupo al que históricamente se han destinado los mayores recursos en la protección asistencial en España es el relacionado con la insuficiencia de ingresos por enfermedad o invalidez. Todavía persisten tres tipos de prestaciones de esta naturaleza en el sistema español de lucha contra la pobreza, si bien dos de ellas, las prestaciones del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social y el subsidio de garantía de ingresos de la antigua Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) están prácticamente extinguidas, por lo que la única figura son las prestaciones por invalidez de la ley de pensiones no contributivas.

El segundo gran bloque de prestaciones asistenciales son las destinadas a los desempleados. La principal figura es el subsidio asistencial de desempleo, que ha ido dependiendo de la regulación de la modalidad contributiva, afectada por varios

cambios legislativos. A finales de los años ochenta estos cambios hicieron que aumentara la cobertura de los trabajadores en una situación de desempleo más prolongada y con edades más altas. En años posteriores, otro factor de crecimiento fue el endurecimiento de las condiciones de acceso al sistema contributivo. Para determinados grupos de trabajadores en paro existen otras prestaciones. Una de ellas, objeto de una notable controversia, es el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios. Aunque en teoría no se trata de un subsidio asistencial sino de un programa de empleo, en la práctica ha funcionado, básicamente, como una prestación asistencial. Otro plan asistencial específico es la Renta Activa de Inserción, creada a finales de los años noventa[6]. Con el desarrollo de la crisis, se creó un esquema de protección extraordinario, denominado inicialmente PRODI (programa temporal de protección al desempleo e inserción, 2009-2011), posteriormente, con condiciones de acceso endurecidas, PREPARA (programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección al desempleo, desde 2011 hasta 2014), y desde 2015 ha estado en vigor el Programa de Activación para el Empleo.

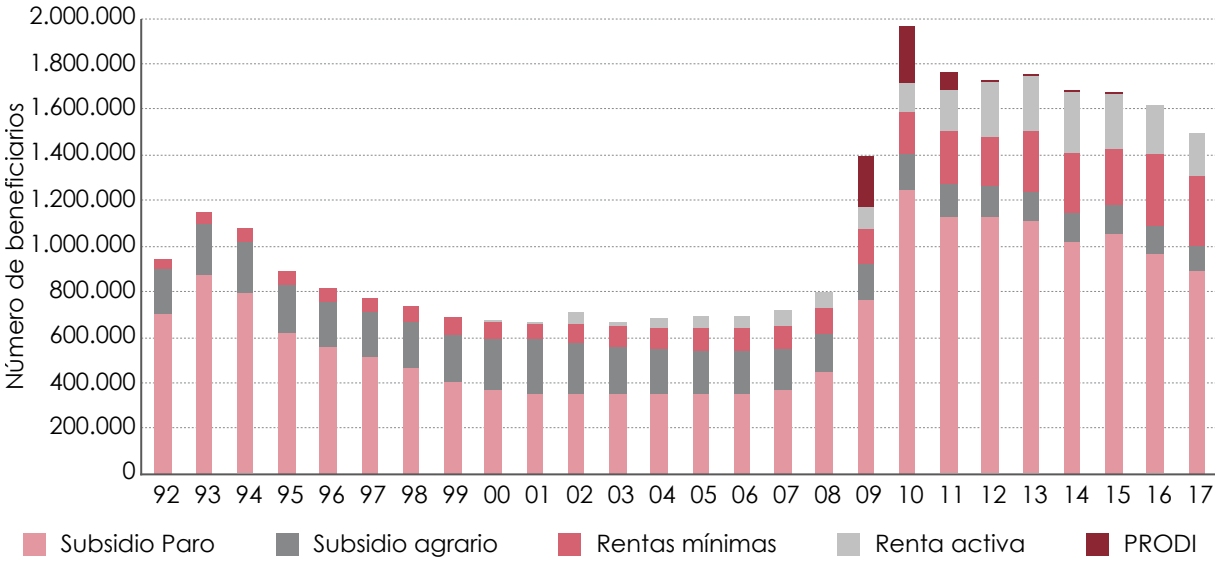
El tercer grupo de prestaciones asistenciales es el formado por los sistemas autonómicos de rentas mínimas, no existiendo un sistema nacional a diferencia de la gran mayoría de países de la Unión Europea. Desde la segunda mitad de los años ochenta, han sido los gobiernos regionales –asumiendo las competencias que en esta materia les confiere la Constitución– los únicos responsables del desarrollo de programas de este tipo en sus respectivos territorios. A diferencia de otras prestaciones públicas, como los servicios sociales, el diseño fijado carece de mecanismos de coordinación interterritorial para evitar posibles problemas de insuficiencia presupuestaria en las regiones con menores recursos económicos o para impedir que se generen grandes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida.

Además de estas prestaciones, existen otras prestaciones o complementos que podrían considerarse parte del sistema. Es el caso, por ejemplo, de los complementos de mínimos de las pensiones o de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social. En relación a esta última prestación, la ausencia de medidas de protección familiar similares a las de otros países europeos es otra de las lagunas del sistema de protección social español. En la citada Ley de Prestaciones no Contributivas se introdujo un tercer supuesto de asistencia económica a las familias con hijos a cargo con rentas bajas. Las cuantías establecidas difieren según las características de los hijos, como la edad o el grado de minusvalía. En la práctica, estas prestaciones ofrecen una intensidad protectora muy baja y tienen una capacidad muy limitada para reducir la pobreza de los hogares con hijos dependientes.

6 Dicha prestación, que responde a una fórmula mixta de formación, empleo y sostenimiento de rentas, se destina a los parados mayores de 45 años que permanecen en esa situación desde hace un año al menos y con cargas familiares.

Todos estos procesos han ido marcando la evolución del sistema de garantía de ingresos en España. A estos cambios en la oferta –sucesivas modificaciones legislativas y puesta en marcha de nuevas prestaciones– se unen los derivados del crecimiento de la demanda de protección en determinadas etapas, con cambios importantes cuando lo hacía el ciclo económico al afectar a los niveles de desempleo y a la incidencia de la pobreza. Es posible delimitar distintas etapas en el número de beneficiarios de las distintas prestaciones desde comienzos de los años noventa.

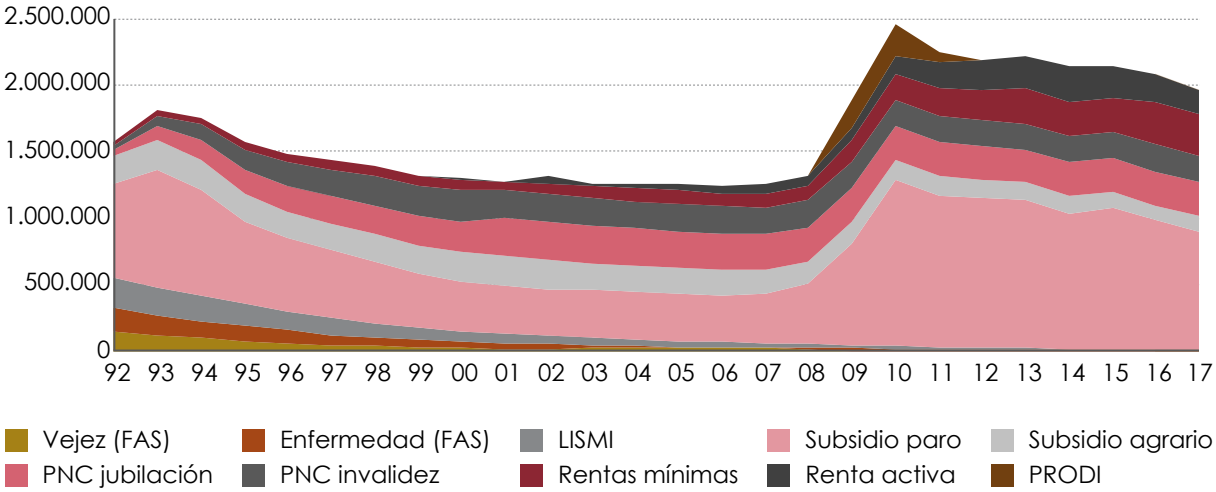
GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES, 1992-2017*



* Rentas mínimas de las comunidades autónomas 2016-2017.
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

El principal rasgo en la observación de las tendencias en el largo plazo es la expansión cobrada por el sistema. En algunos momentos de la crisis, el sistema llegó a contar con más de cinco millones y medio de prestaciones y en la actualidad está ligeramente por debajo de esa cifra. Si se eliminan de ese análisis los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, con muchos beneficiarios, pero cuantías muy reducidas, en 2017 había casi dos millones de prestaciones, no muy lejos del récord histórico de 2.220.000 de 2013. La tendencia del volumen agregado del sistema es algo diferente según se tengan en cuenta o no las citadas prestaciones. Cuando se consideran todas, la evolución resulta menos procíclica. Tal diferencia responde al hecho natural de la mayor dependencia de los complementos de mínimos de las reformas legislativas y del proceso de transición demográfica que de los cambios en la demanda de protección que causan los cambios de ciclo económico.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PRESTACIONES ASISTENCIALES SIN COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS Y PRESTACIONES POR HIJO A CARGO, 1992-2017*



* Rentas mínimas de las comunidades autónomas 2016-2017.
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

El crecimiento de las cifras en las tres últimas décadas no ha sido continuo, sucediéndose etapas de expansión y de moderación en su crecimiento. Un primer momento expansivo en el sistema, anterior a los datos recogidos en los gráficos, tuvo lugar a comienzos de los años ochenta, periodo en el que se duplicó el número de prestaciones. En la primera mitad de esa década se desarrolló el subsidio asistencial de desempleo, acompañado posteriormente de la creación del subsidio agrario. En la segunda mitad de los años ochenta, la recuperación de los niveles de empleo, sobre todo, motivó una cierta contención en el crecimiento de las cifras agregadas. Estas, sin embargo, siguieron creciendo, debido, sobre todo, al incremento del número de prestaciones que supuso la puesta en marcha y posterior desarrollo del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI).

Uno de los periodos expansivos más importantes tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa, cuando coincidieron la introducción de nuevas prestaciones y una breve, pero intensa recesión. El solapamiento entre las antiguas pensiones de vejez e invalidez con la nueva Ley de Pensiones no Contributivas (PNC), unido al aumento de la demanda de protección asistencial, el desarrollo de las rentas mínimas autonómicas y el incremento de los niveles de pobreza, junto al recorte de la cobertura del sistema contributivo de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel histórico máximo hasta ese momento en el desarrollo de la protección asistencial en España, con casi cinco millones y medio de prestaciones si se incluyen los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo y un millón

ochocientas mil prestaciones si se excluyen, cifra que tardaría casi dos décadas en volver a registrarse.

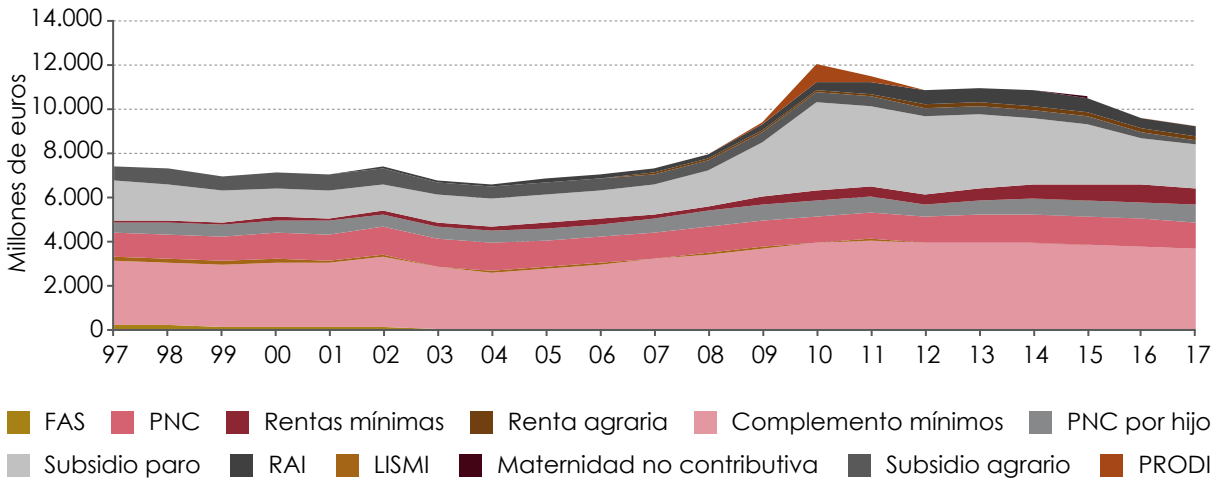
Ese proceso expansivo se frenó a mediados de la década de los años noventa. La recuperación de la senda de crecimiento económico y, sobre todo, la reducción del desempleo propició la moderación de la demanda. Por otra parte, los cambios legislativos actuaron también en esa misma dirección de contención del proceso anterior. La reducción de la cobertura de la protección de los desempleados contribuyó también al descenso del volumen total de prestaciones, pese a la aparición de nuevas prestaciones en ese periodo, como la Renta Activa de Inserción (RAI) del Gobierno Central.

La última fase en la evolución del sistema ha estado protagonizada por el efecto del cambio de ciclo económico que tuvo lugar a partir de 2008. El aumento del desempleo, su mayor impacto sobre la persona principal del hogar que en crisis anteriores y el consiguiente aumento de la pobreza hicieron que se pasara de algo más de cuatro millones de prestaciones en 2007 a 5,6 millones solo tres años después. El impacto es todavía más visible cuando el análisis se centra en el conjunto de prestaciones sin tener en cuenta los citados complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo. En ese caso se alcanzó el máximo histórico en el volumen del sistema, añadiéndose a la cifra de un millón doscientas mil prestaciones que había en 2007 otro millón más en 2013.

Las cifras dejan clara la magnitud del impacto de la crisis sobre el volumen de beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos. Si se toma como referencia el segundo concepto de prestaciones sociales, más restringido, quedan pocas dudas del efecto de la crisis sobre el volumen del sistema, muy superior al de anteriores periodos recesivos, como el que tuvo lugar en los primeros años noventa. Mientras que en ese periodo la cifra total de prestaciones asistenciales creció a casi un 7% anual (entre 1991 y 1994), el incremento de la cifra agregada en la crisis más reciente –en los tres primeros años, para facilitar la comparación– casi duplica esa cifra (un 12,5% anual). Dado su carácter anticíclico, la mayor variación en el número de beneficiarios se registró en aquellas prestaciones más sensibles a los cambios de ciclo económico, con un ritmo de crecimiento sin precedentes de las prestaciones por desempleo en los dos primeros años de la crisis, triplicándose entre 2007 y 2013 pese a la caída general en la tasa de cobertura del desempleo de estas mismas prestaciones. Entre las prestaciones de esta naturaleza, el mayor crecimiento lo registraron aquellas dirigidas a ofrecer una protección más general del riesgo de desempleo, con un incremento del subsidio de desempleo desde las poco más de 350.000 personas perceptoras antes del inicio de la crisis a los más de 1.245.000 a finales de 2010 (150.000 perceptores más si se considera el subsidio agrario). Este crecimiento solo fue superado por el de la Renta Activa de Inserción, que pasó de algo más de 50.000 beneficiarios en 2007 a cinco veces más en 2014.

Con el inicio de la recuperación económica se ha ido reduciendo el volumen del sistema, aunque a una velocidad más lenta que la del crecimiento de las cifras con la crisis. Desde el máximo histórico alcanzado en 2013, la cifra de prestaciones se ha reducido en unas 250.000 personas, lo que supone un ritmo considerablemente más lento que el que tuvo la reducción tras la recesión de los primeros años noventa y que indica las dificultades de un segmento importante de personas beneficiarias para conseguir un nivel de ingresos regular y suficiente cuando el mercado de trabajo se vuelve más dinámico.

GRÁFICO 15. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN TÉRMINOS REALES EN PRESTACIONES ASISTENCIALES, 1997-2017*

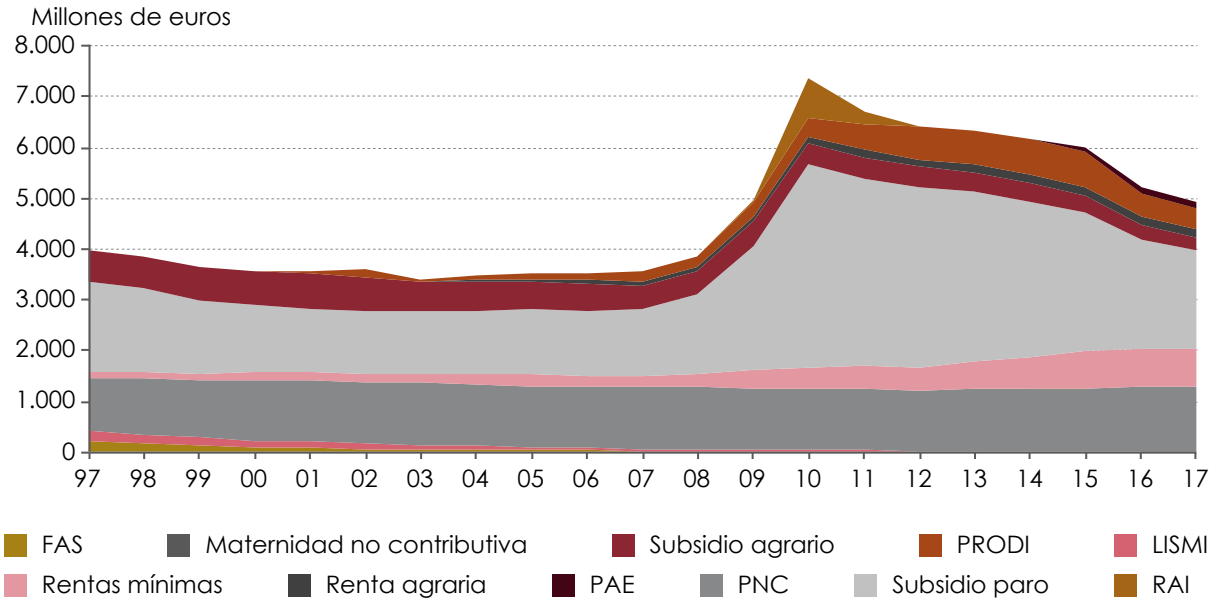


* Rentas mínimas de las comunidades autónomas 2016-2017.
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Los cambios en el volumen del sistema también son perceptibles cuando se analizan las cifras de gasto, aunque con rasgos diferentes a los de la evolución del número de prestaciones. El gráfico 15 y el gráfico 16 recogen su evolución en términos reales desde 1997, primer año para el que ha sido posible recabar información desagregada. Las cifras de gasto se mantuvieron más o menos estables hasta el inicio de la crisis, con un veloz crecimiento desde 2008, alcanzando su máximo histórico en 2010. A partir de esa fecha se inició un progresivo descenso, mientras que el número de beneficiarios cayó a un ritmo más lento.

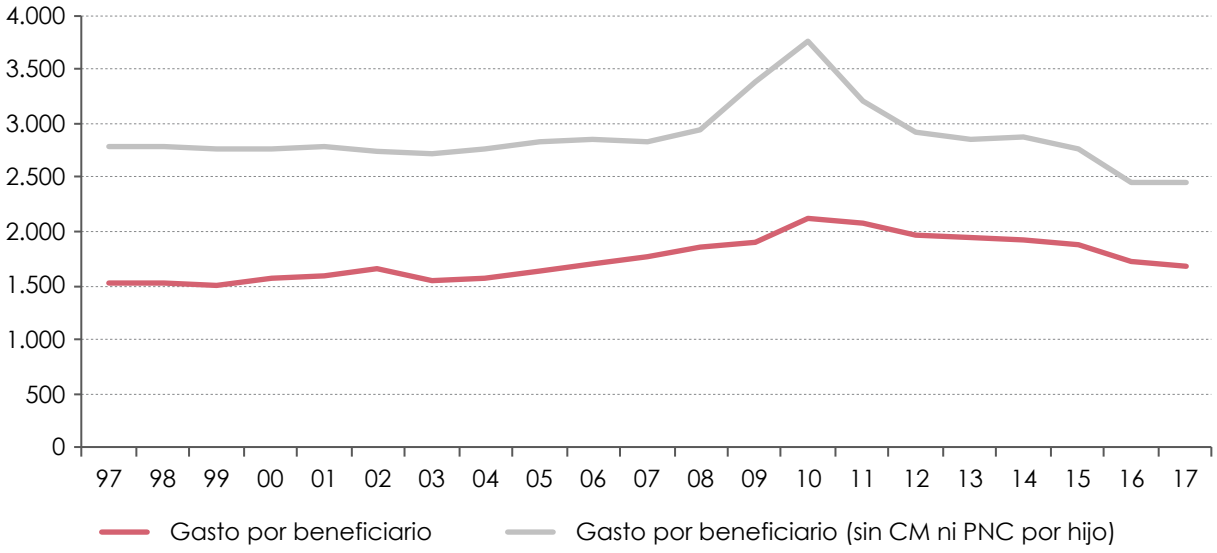
En términos nominales, en el año 2010 se alcanzó el nivel máximo de gasto, cercano a los 22.000 millones de euros, que posteriormente se fue reduciendo hasta situarse por debajo de 18.000 millones en 2017. En la actualidad, la principal contribución a esa cifra –algo más de siete mil millones de euros– procede de los complementos de mínimos (39,3%) y del subsidio de desempleo (21,2%), que pasó de una cifra de dos mil millones de euros en 2006 a otra más de siete mil millones en 2010, para caer a menos de cuatro mil millones en 2017. Las pensiones no contributivas aportan al sistema un gasto de casi dos mil quinientos millones de euros, mientras que el gasto en las rentas mínimas autonómicas es comparativamente más reducido (menos de mil quinientos millones de euros), aunque se ha multiplicado por cuatro desde el comienzo de la crisis.

GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN TÉRMINOS REALES EN PRESTACIONES ASISTENCIALES SIN COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS Y PRESTACIONES POR HIJO A CARGO, 1997-2017*



* Rentas mínimas de las comunidades autónomas 2016-2017.
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

GRÁFICO 17. GASTO POR PRESTACIÓN EN TÉRMINOS REALES, 1997-2015*



* Rentas mínimas de las comunidades autónomas 20167-2017.
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

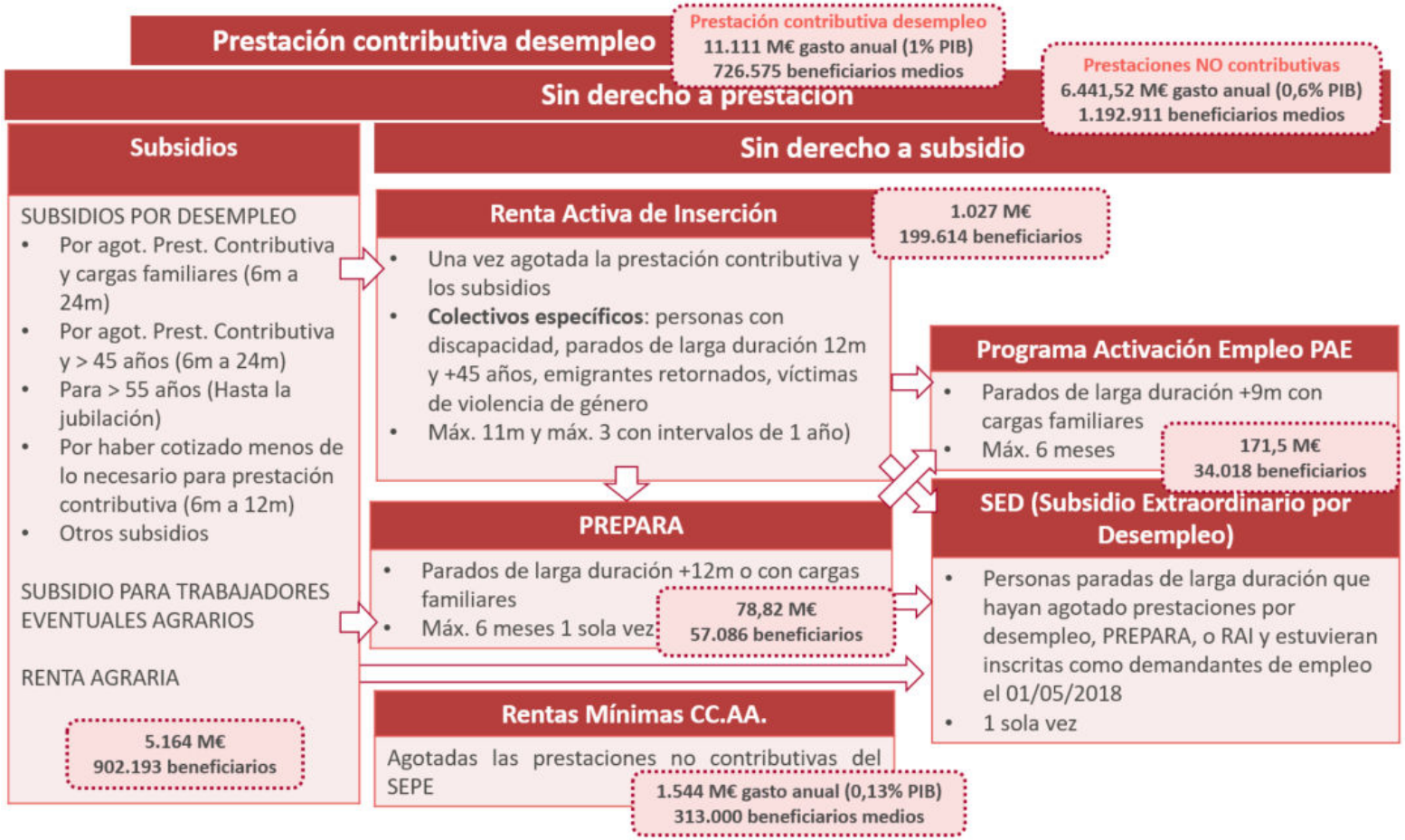
Los principales cambios en las cifras de gasto guardan relación, sobre todo, con lo sucedido en las prestaciones asistenciales por desempleo, las más sensibles, lógicamente, a los cambios del ciclo económico. El gasto nominal en estas prestaciones disminuyó en la segunda mitad de los años noventa, tras la aguda crisis y el consecuente incremento del desempleo que se produjo en la primera mitad, con un ligero repunte en 2001-2002, consecuencia de la desaceleración económica acaecida en dichos años, para aumentar luego de forma sostenida hasta 2007 (aunque en términos reales el gasto permaneció bastante estable en todo el periodo 2000-2007). Este crecimiento en un periodo expansivo, durante el cual los niveles y las tasas de paro se redujeron sustancialmente, puede explicarse como consecuencia de la elevada rotación existente en el mercado de trabajo español, que implica que una parte significativa de la población activa realice transiciones entre las situaciones de ocupación y desempleo. El elevado porcentaje de trabajadores con contratos temporales hace que la frecuencia de entrada en las situaciones de desempleo y en el sistema de protección sea elevada. Con el comienzo de la recesión y la fuerte destrucción de empleo, el gasto aumentó rápidamente, situándose en más de siete mil millones de euros en 2010 y manteniéndose en torno a ese nivel en los dos años siguientes, para empezar a disminuir a partir de 2011.

En términos generales, el contraste observado entre las cifras de gasto y el número de prestaciones de garantía de ingresos hace fácil predecir una pérdida de la intensidad protectora del gasto en la etapa más reciente. Del gráfico 17, que recoge el gasto por beneficiario teniendo en cuenta tanto el total de prestaciones como la suma deduciendo las dos prestaciones descritas, se deducen dos rasgos básicos. El primero, como era previsible, es la mayor cuantía de la prestación en las prestaciones distintas de los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, que, aunque afectan a un número mucho mayor de hogares suponen cuantías muy pequeñas en muchos casos. En 2017 la cuantía media anual del complemento de mínimos era ligeramente superior a los tres mil euros.

El segundo rasgo es un comportamiento muy diferente en el tiempo de la cuantía por prestación. La mejora desde 2004 de las pensiones mínimas y de los complementos de mínimos supuso una mejora de la ratio hasta 2010 (más de 500 euros), que no se observó en el resto de las prestaciones. En ambos casos, el inicio de la crisis supuso una mejora de la intensidad protectora de las prestaciones, frenada bruscamente a partir de 2010, con una caída desde entonces.

Para terminar, se muestra en el siguiente gráfico un esquema de los programas de ingresos mínimos que ya existen en nuestro país porque, una vez analizada la ILP y hechas las propuestas de modificación AIReF, presentaremos el mismo gráfico con las nuevas políticas y su estimación de coste.

GRÁFICO 18. LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA: DESCRIPCIÓN, COSTE Y BENEFICIARIOS

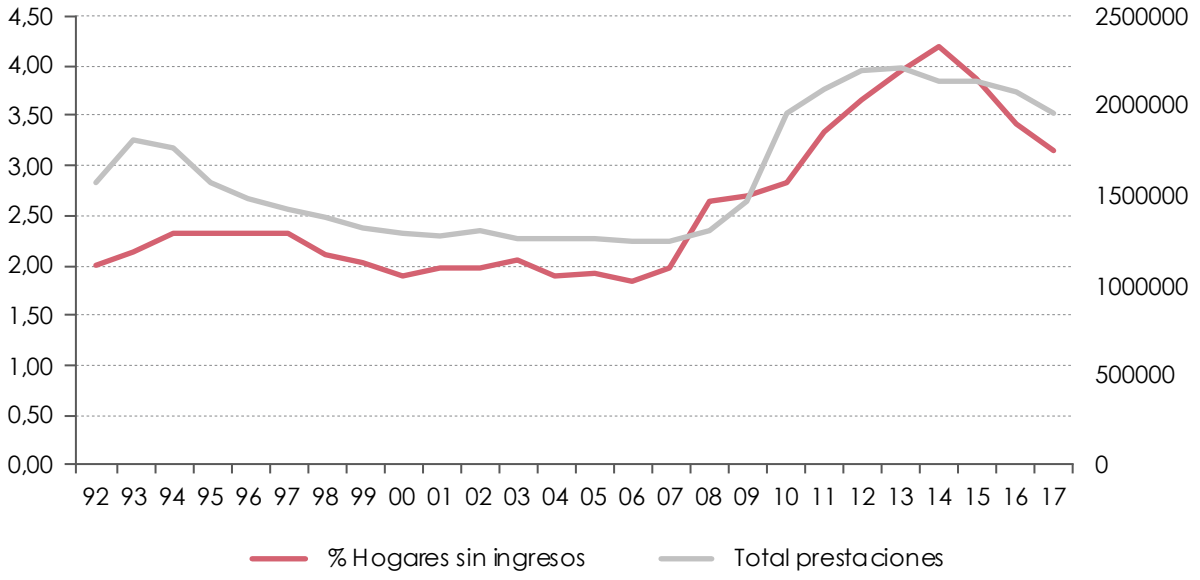


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y rentas mínimas de las CCAA.

4.2. Incidencia del sistema de garantía de ingresos

La expansión cobrada por el sistema de garantía de ingresos no resultó suficiente para dar cobertura al drástico aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis. Aunque revela una notable capacidad de ajuste a los cambios de ciclo económico, el incremento de beneficiarios del subsidio de desempleo fue insuficiente para dar cobertura al drástico aumento de personas en esa situación, sin que las rentas mínimas autonómicas, salvo en algunas regiones, suplieran esa falta de cobertura. Fueron muchos los hogares que agotaron el derecho al cobro de la prestación, sin que la creación de los programas transitorios de protección sirviera para aliviar sustancialmente las situaciones de carencia de ingresos de un porcentaje creciente de desempleados. La tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo no solo no aumentó con el desarrollo de la crisis –salvo en su fase inicial–, sino que después de alcanzar en 2010 un valor algo por debajo del 80% descendió hasta llegar al 56% en 2017.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PRESTACIONES ASISTENCIALES Y DEL PORCENTAJE DE HOGARES SIN INGRESOS, 1992-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y Encuesta de Población Activa (INE).

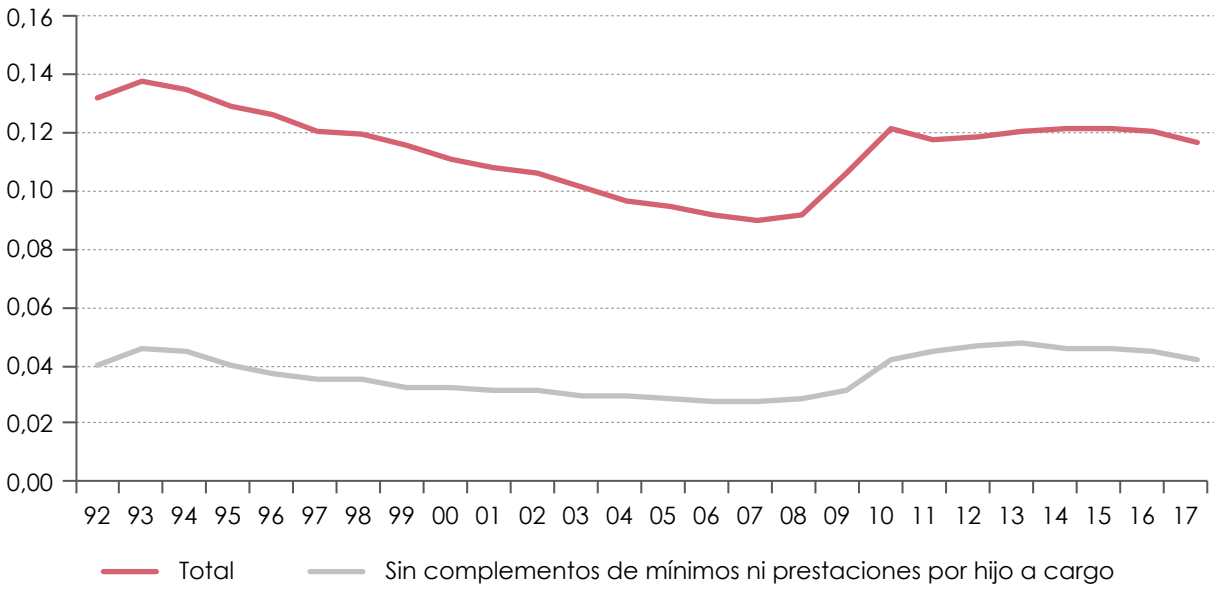
Un indicador de la respuesta del sistema de garantía de ingresos en la crisis procede de la comparación de los cambios en el volumen del sistema con los de la incidencia del problema de los hogares sin ingresos. Tal como puede apreciarse en el gráfico 19, uno de los rasgos que caracterizaron la respuesta del sistema en la crisis más reciente son el retardo de casi dos años de la serie de prestaciones en alcanzar un ritmo de crecimiento similar al del porcentaje de hogares sin ingresos, tratándose de una expansión del sistema menor que en la fase recesiva anterior, cuando el número

de prestaciones –positivamente afectado por la puesta en marcha a principios de los años noventa de la Ley de Pensiones no Contributivas– creció considerablemente más que el de los hogares sin ingresos.

Otra aproximación a la incidencia real del sistema es relacionar las cifras de prestaciones con las de población y las de gasto con el tamaño de la economía. La disponibilidad de información para un periodo muy amplio permite el cálculo del primero de esos indicadores desde inicios de los años noventa hasta la actualidad, diferenciando del total de prestaciones, como en casos anteriores, los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo (gráfico 20). Dos rasgos destacan de la evolución de este indicador.

El primer rasgo es una incidencia muy reducida del sistema en términos de la población total, muy inferior a la de otros países europeos. Considerando el total del sistema, durante buena parte del periodo observado el indicador se movió en niveles en torno a 0,11 prestaciones por habitante.

GRÁFICO 20. PRESTACIONES ASISTENCIALES SOBRE POBLACIÓN, 1992-2017



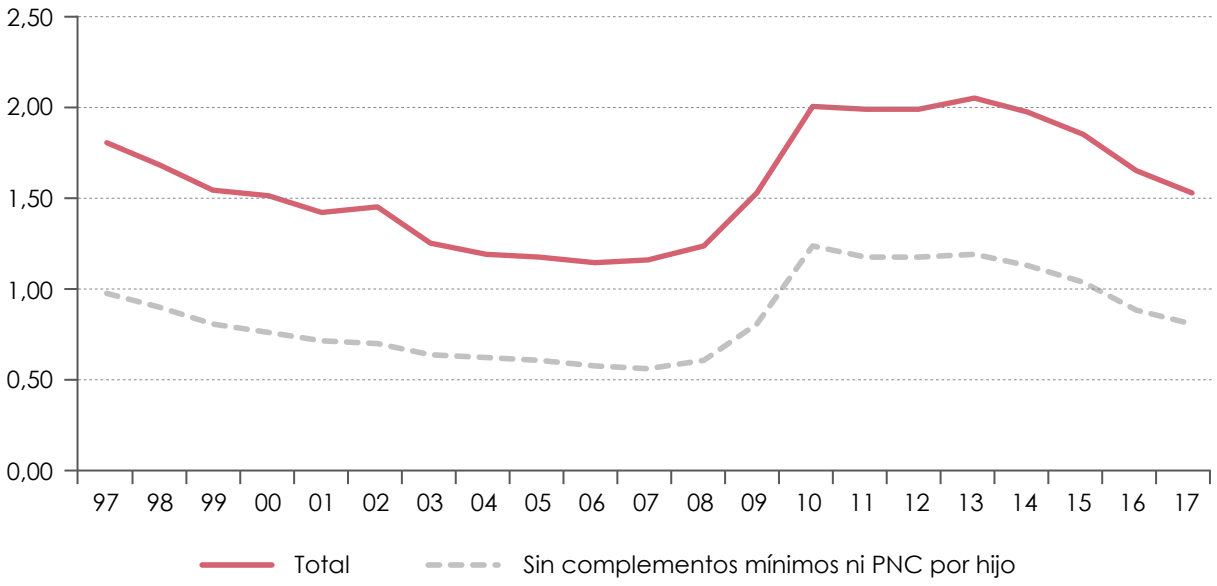
Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal y los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

El segundo rasgo es la existencia de periodos claramente diferenciados en la evolución del indicador durante los últimos veinticinco años. El rápido crecimiento del número de prestaciones a comienzos de los años noventa, con el doble impulso del incremento del desempleo y la demanda de protección y la creación de nuevos instrumentos, supuso alcanzar los valores máximos de la serie (0,14 prestaciones asis-

tenciales por habitante). Desde 1993 y hasta el inicio de la pasada crisis el indicador no dejó de disminuir, alcanzando su valor más bajo en 2008. Convivieron en el tiempo la relativa estabilidad del sistema, con pocas reformas significativas, la mejora de las condiciones macroeconómicas y del empleo, y el crecimiento de la población española, impulsado por flujos crecientes cada año de población inmigrante. La crisis supuso una cierta inversión de esa tendencia, pero el incipiente crecimiento se truncó pronto, sin alcanzar en ningún caso los niveles de los primeros años noventa. El sistema, en definitiva, tiene una incidencia muy limitada en términos de población, sobre todo si se tiene en cuenta que algunas de las prestaciones que más contribuyen a aumentar el total, como las prestaciones no contributivas por hijo a cargo, aunque afectan a muchos hogares ofrecen cuantías muy pequeñas.

Una vía complementaria para valorar la incidencia del sistema de garantía de ingresos es relacionar los niveles de gasto con el PIB. Las series disponibles permiten también el análisis de los cambios en el tiempo (gráfico 21). La evolución del indicador está muy marcada, lógicamente, por la naturaleza contracíclica de muchas prestaciones, cuyo número de beneficiarios crece cuando la economía se contrae mientras que se reduce en las fases expansivas. Así, hasta el inicio de la última crisis se registró una continua caída del indicador, pasando del 1,8% del PIB en 1997 al 1,1% diez años después. Con el deterioro de la economía y del empleo se registró una subida muy rápida, alcanzando dos puntos del PIB en 2010, una cifra que se mantuvo estable hasta que el crecimiento económico volvió a recuperarse. Esta reactivación supuso el inicio de una nueva caída hasta el 1,5% del PIB en 2017.

GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES ASISTENCIALES SOBRE EL PIB, 1997-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional de España y los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Si se excluyen los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, la incidencia en términos de PIB es limitada. En cuanto a su evolución, la única diferencia que puede apreciarse cuando se observan las series del conjunto del sistema y la que resta de este los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo es el diferente tamaño relativo, siendo paralela la evolución de ambos indicadores, aunque con un perfil más cíclico en el segundo caso. Tal comportamiento es consecuente con la idea de una mayor fluctuación del resto de prestaciones con los cambios de ciclo económico y el claro dominio de los componentes demográfico e institucional en el gasto en complementos de mínimos. El reducido peso del gasto sobre el PIB cuando se excluyen las dos prestaciones citadas vuelve a corroborar la conclusión anterior de una incidencia muy pequeña del sistema de garantía de ingresos, por debajo de un punto del PIB (0,8 en 2017). Tal cifra, además, es inferior a la que existía a mediados de los años noventa, lo que también confirma la dificultad estructural del sistema para adquirir una mayor relevancia en la estructura social y económica.

Esta evolución está muy marcada por los componentes institucionales del sistema y, en menor medida, los cambios sociodemográficos. La anterior comparación de las cifras de beneficiarios y de gasto con las de población y PIB remite a la consideración de las reformas efectuadas y de los cambios de ciclo económico como las principales razones explicativas de los cambios observados. Una última cuestión relevante en el análisis de la evolución del sistema es la identificación de los factores que mejor explican esta evolución. En varios países, la interpretación tradicional de que los cambios en las cifras de personas perceptoras y gasto depende, fundamentalmente, de la evolución del empleo ha sido objeto de una creciente revisión. Los trabajos empíricos han ido dando más peso a los componentes institucionales, como las reformas de los programas, o las interacciones con otras prestaciones, además de los propios cambios demográficos, como el creciente peso de la inmigración o de los hogares monoparentales.

La tarea de identificar la contribución precisa de cada uno de estos factores no es sencilla. A menudo se superponen los cambios citados, siendo difícil tanto acotar el preciso impacto de cada factor como encontrar una única explicación. Sucede también que las reformas de los programas no son neutrales a los cambios de ciclo económico. La prolongación de las crisis puede hacer que los límites presupuestarios de los programas impongan condiciones de acceso a las prestaciones más restrictivas, limitando el crecimiento de las cifras de beneficiarios. La severidad y prolongación de la crisis ha hecho que, en cualquier caso, sea cada vez más necesaria la correcta identificación de los factores determinantes del crecimiento del volumen de beneficiarios y del gasto ejecutado.

Los resultados disponibles para otros países parecen coincidir en que las decisiones de reforma de los programas resultan fundamentales para explicar la evolución de los datos de beneficiarios y gasto, con un efecto también decisivo de la evolución del desempleo. La primacía encontrada para el primero de esos factores resulta importante para el diseño de las prestaciones de garantía de ingresos, ya que confirma la capacidad de la intervención pública para compensar los efectos de condiciones macroeconómicas adversas a través de una variedad de actuaciones: el gravamen implícito sobre rentas salariales compatibles o no con la prestación, las cuantías de esta, la participación obligatoria en actividades orientadas a la inserción laboral, los límites en el tiempo de disfrute de la prestación o diferentes tipos de sanciones en el caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones. La evidencia más reciente parece mostrar, de hecho, una menor sensibilidad de los grandes agregados de los programas a los cambios de ciclo económico, como resultado de las reformas de los programas, en muchos casos restrictivas, antes de la crisis.

No existe mucha información sobre el impacto de los factores institucionales o económicos sobre la evolución de las cifras de beneficiarios de prestaciones asistenciales en España. A partir de la observación de los indicadores de incidencia mostrados anteriormente podría deducirse que, en términos generales, existe un efecto dominante de los cambios de ciclo en la evolución de las grandes cifras del sistema de garantía de ingresos. La incidencia de las prestaciones creció notablemente entre finales de los años ochenta y 1993. Aunque en los momentos finales de ese periodo influyó la intensa recesión registrada entre 1992 y 1994, la mayor parte del crecimiento del número de beneficiarios puede atribuirse a la creación a finales de los años ochenta de las rentas mínimas autonómicas y a la nueva Ley de pensiones no contributivas a principios de los años noventa. A partir de esa fecha parece que la evolución de las grandes cifras del sistema ha estado marcada por los cambios en las condiciones macroeconómicas y, sobre todo, por las fluctuaciones de la tasa de desempleo. Este es un rasgo propio de los sistemas más maduros, que, sin embargo, se hizo presente en España cuando el sistema todavía presentaba deficiencias notables.

Inicialmente, el impacto del ciclo era más limitado que los factores institucionales. Algunos estudios han tratado de cuantificar el preciso impacto de los cambios de ciclo en España sobre las cifras de gasto y de beneficiarios de las rentas mínimas. Hasta antes de la crisis los factores institucionales parecían mostrar un mayor peso en los cambios en el volumen relativo de beneficiarios que los cambios del ciclo. El efecto de estos, aun siendo relevante y significativo, era compensado o reforzado por los cambios en las redes de protección anteriores a la renta mínima –protección por desempleo– y por la introducción en los periodos recesivos de criterios más estrictos de acceso a las prestaciones.

Los estudios para el periodo de crisis parecen invertir los resultados previos, mostrando un mayor efecto del ciclo económico, aunque con cierto retardo, en las cifras de beneficiarios. Estas estimaciones muestran también una notable influencia de los efectos de los cambios en el diseño de los programas sobre el volumen del sistema. Mayores prestaciones pueden asociarse también con un mayor número de beneficiarios mientras que los criterios más restrictivos en la verificación de las condiciones de acceso tienen el efecto contrario. Especialmente importante para entender bien las interacciones entre los ciclos económicos adversos y el diseño de los programas es el hecho de que esa mayor exigencia a los posibles beneficiarios no es neutral ante los cambios de ciclo, encontrando, por el contrario, una notable dependencia del tono de las reformas de los propios cambios en las cifras de desempleo.

4.3. Las rentas mínimas autonómicas

Dentro del sistema de garantía de ingresos, las prestaciones que más se asemejan a las que en otros países constituyen el último recurso de la red de protección son las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Pese a que se trata de una parte pequeña del sistema, con poco más del 8% del gasto total en 2017, se trata de una de las prestaciones más controvertidas, tanto por tratarse del único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general 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 alto número de prestaciones existentes. Desde su puesta en marcha a finales de los años ochenta en algunas CCAA y su posterior desarrollo en la primera mitad de los años noventa, las rentas mínimas han tenido un papel clave en las estrategias de lucha contra la pobreza en España.

Los sistemas autonómicos presentan importantes diferencias tanto en diseño como en prestaciones. 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 de los hogares con menores recursos, en términos de población atendida, como mucha heterogeneidad en las tasas de adecuación o suficiencia económica de las prestaciones, más allá de las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio.

El problema de la fragmentación territorial no debe impedir reconocer avances muy importantes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en su papel como último eslabón en la red de protección. Sin embargo, este reconocimiento tampoco debe ocultar sus muchas limitaciones y la aplicación desigual por comunidades autónomas. Prueba de ello es que es la única prestación, junto a la Renta Activa de

Inserción, en la que el número de beneficiarios no ha dejado de aumentar desde su inicio, con la única excepción de los años 2012 y 2016, tal y como se aprecia en los gráficos anteriores.[7] Desde su inicio, fueron concebidas como una última red de seguridad económica destinada a garantizar unos ingresos mínimos, con carácter subsidiario, para todos aquellos a los que el mercado y los distintos dispositivos de protección social dejaban al margen (o cuyos ingresos eran insuficientes). Tenían, por tanto, las rentas mínimas un carácter estratégico, no por lo que suponían de aumento del gasto en protección social, sino por dirigirse específicamente a aquellos sectores más claramente desprotegidos, en situación de pobreza extrema.

La puesta en marcha en el País Vasco del primer programa autonómico de rentas mínimas en 1989 inició un proceso que hizo que a mediados de los años noventa todas las comunidades autónomas contaran con su propia prestación. En el año y medio comprendido entre marzo de 1989 –Ingreso Mínimo Familiar vasco– y noviembre de 1990 –Ingreso Mínimo de Solidaridad andaluz– fueron once las comunidades autónomas que desarrollaron un programa de estas características. Inspirándose en su mayoría en el modelo francés de renta mínima de inserción, como alternativa a los modelos anglosajones y centroeuropeos, se fue completando la red territorial de rentas mínimas. Las cuantías de cada comunidad autónoma y los indicadores que se utilizan como referencia para su asignación en 2015 y 2017 se pueden ver en la siguiente tabla.

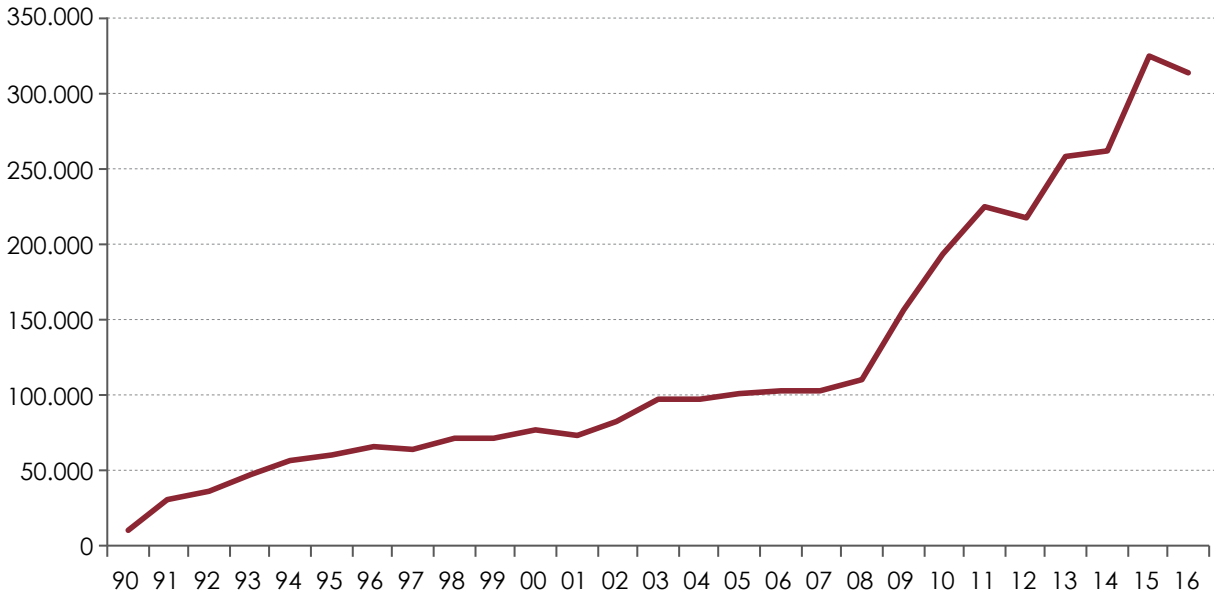
7 La reconstrucción de las series de personas beneficiarias de estos programas está restringida por su carácter descentralizado y por las dificultades para disponer de información suficientemente homogénea. Es posible, sin embargo, analizar la evolución de las grandes cifras de los programas a partir de los datos individuales de las comunidades autónomas y de la información sintética que desde hace varios años ofrece la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

CUADRO 9. CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS

Comunidad Autónoma	AÑO 2015			AÑO 2017		
	Indicador de referencia	Porcentaje	Cuantía	Indicador de referencia	Porcentaje	Cuantía
Andalucía	SMI 12	62%	402,13	IPREM 12	78%	419,52
Aragón	FIJO	100%	441,00	FIJO	100%	472
Asturias (Principado de)	FIJO	100%	442,96	FIJO	100%	442,96
Baleares (Islas)	FIJO	100%	429,20	FIJO	100%	431,53
Canarias	IPREM 14	76%	472,16	IPREM 14	76%	476,88
Cantabria	IPREM 12	80%	426,01	IPREM 12	80%	430,27
Castilla y León	IPREM 12	80%	426,01	IPREM 12	80%	430,27
Castilla-La Mancha	IPREM 14	60%	372,76	SMI 14	55%	454,04
Cataluña	FIJO	100%	423,70	IRSC 14	85%	564,38
Comunidad Valenciana	IPREM 14	62%	385,18	IPREM 14	62%	389,04
Extremadura	IPREM 12	80%	426,01	IPREM 12	80%	430,27
Galicia	IPREM 12	75%	399,38	IPREM 12	75%	403,38
Madrid (Comunidad de)	FIJO	100%	375,55	FIJO	100%	400
Murcia (Región de)	FIJO	100%	300,00	FIJO	100%	300
CF Navarra	SMI 12	100%	648,60	SMI 12	100%	707,6
País Vasco	SMI 14	88%	665,90	SMI 14	88%	726,47
Rioja (La)	IPREM 12	75%	399,38	IPREM 12	75%	403,38
Ceuta	FIJO	100%	300,00	FIJO	100%	300
Melilla	SMI 12	72%	466,99	SMI 12	72%	509,47

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos legales de cada una de las rentas mínimas.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HOGARES BENEFICIARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Este desarrollo se vio condicionado por diversos factores, que limitaron los objetivos con los que habían nacido los programas. Uno de los más importantes fue que la creación de las rentas mínimas autonómicas se produjo en vísperas del inicio de una intensa fase recesiva, que afectó profundamente a su evolución a través de distintas vías. Por un lado, su carácter discrecional, sin tratarse de derechos subjetivos y apareciendo explícitamente en la normativa su sujeción a la disponibilidad presupuestaria, propició que casi desde el comienzo se erigiera una severa restricción financiera que afectó decisivamente a su desarrollo en algunas regiones. Por otro lado, la profunda desaceleración de la actividad económica, con un aumento muy rápido del desempleo, impulsó un trasvase importante de beneficiarios de prestaciones por desempleo a los sistemas autonómicos de rentas mínimas, desbordando la capacidad de estas, tanto en su vertiente de garantía de ingresos como en la de promoción de la inserción.

El número de personas incorporadas a los programas en la primera mitad de los años noventa atestigua su creciente contribución al conjunto de prestaciones de garantía de ingresos. A la vez, con todos los límites, el desarrollo de programas de inserción supuso un paso importante en la gestación de nuevas estrategias de intervención social y, sobre todo, en la definición de estrategias alternativas a los modos tradicionales de funcionamiento de los servicios sociales. Sin embargo, los problemas para la financiación de estas actividades, las dificultades para consolidar la autonomía

de las personas beneficiarias y la debilidad de algunas de las estrategias planteadas limitaron los logros de estos instrumentos en ese periodo.

La evolución posterior a esa primera etapa de lanzamiento de los programas estuvo marcada por un crecimiento más pausado de las cifras de beneficiarios. Desde la segunda mitad de los años noventa al ecuador de la siguiente década, no se detuvo, en cualquier caso, la tendencia al alza, en un contexto además de intensa creación de empleo y de reactivación económica. Antes de la crisis, las rentas mínimas 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 justo a mediados de la pasada década.

Con el desarrollo de la crisis, algunas comunidades autónomas realizaron un esfuerzo importante para dar cobertura a las nuevas necesidades. En este sentido, se encuentran casos de aumento tanto de la cobertura de los hogares sin ingresos como de los recursos económicos destinados a este colectivo. Esta respuesta contrasta con la ofrecida en el periodo anterior de crisis, entre 1992 y 1994, cuando, como se acaba de señalar, las rentas mínimas demostraron una escasa capacidad de respuesta al aumento de las necesidades económicas de una parte de la población. En ese momento, su escaso desarrollo pudo ser ciertamente un atenuante, ya que en la mayoría de los casos acababan de ponerse en marcha y no contaban ni con la estructura administrativa, ni con la base presupuestaria, ni con apoyo social y político suficiente para ofrecer la debida respuesta. Desde 2007, sin embargo, los datos sobre la evolución de las cifras de unidades beneficiarias revelan un cambio drástico en el volumen de población cubierta.

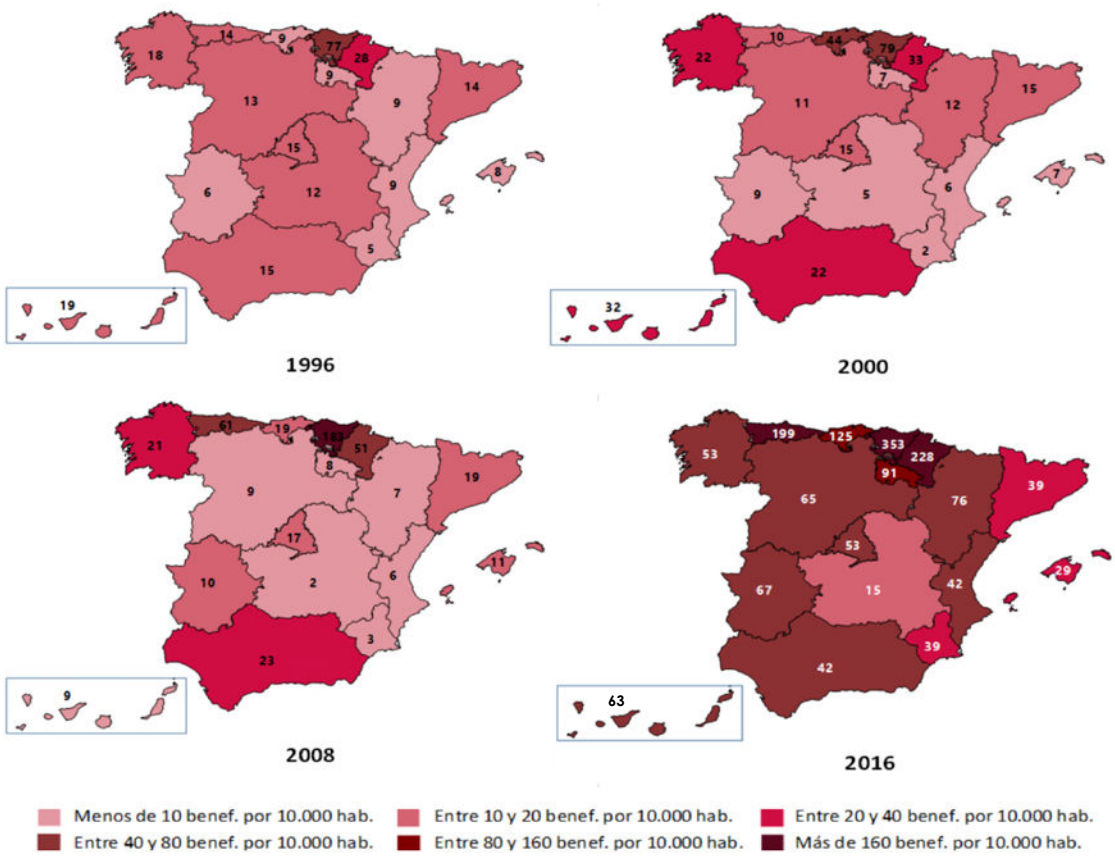
El número de unidades beneficiarias más que se duplicó entre finales de 2007 y 2011. Por lo tanto, pasó de algo más de cien mil unidades beneficiarias a cerca de 260.000 en 2013, sin que la tendencia al alza parezca detenerse, con posteriores aumentos hasta alcanzar más de trescientos diez mil hogares en 2017, acercándose la cifra de personas beneficiarias a casi ochocientas mil. 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 con clara tendencia al crecimiento en un contexto de severo ajuste presupuestario.

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 el desarrollo cobrado por las rentas mínimas en cada Comunidad 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 po-

breza. Si bien en todas las comunidades autónomas el crecimiento del desempleo fue muy importante, la demanda de protección en forma de garantía de ingresos fue mayor en unos territorios que en otros. También lo fueron la cobertura y el gasto de los programas, tanto por los recursos más limitados de las regiones con mayores tasas de desempleo como por la diferente iniciativa política en la adaptación de los programas a las nuevas necesidades que impuso la crisis.

En todas las comunidades autónomas creció el número de beneficiarios con la crisis, si bien el aumento fue más pronunciado en los programas que partían de niveles más bajos al inicio. Es el caso de Extremadura, Murcia y La Rioja (gráfico 23). Hay casos también de comunidades que ya partían de niveles de cobertura comparativamente altos, como Navarra y Asturias. Esta evolución, parece estar suavizando poco a poco el rasgo de una concentración geográfica muy acusada. Aunque País Vasco, Andalucía, Cataluña y Madrid siguen acumulando el 55% de las unidades beneficiarias de estos programas, esa cifra llegaba a casi el 75% antes de la crisis.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR CCAA, 1996-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

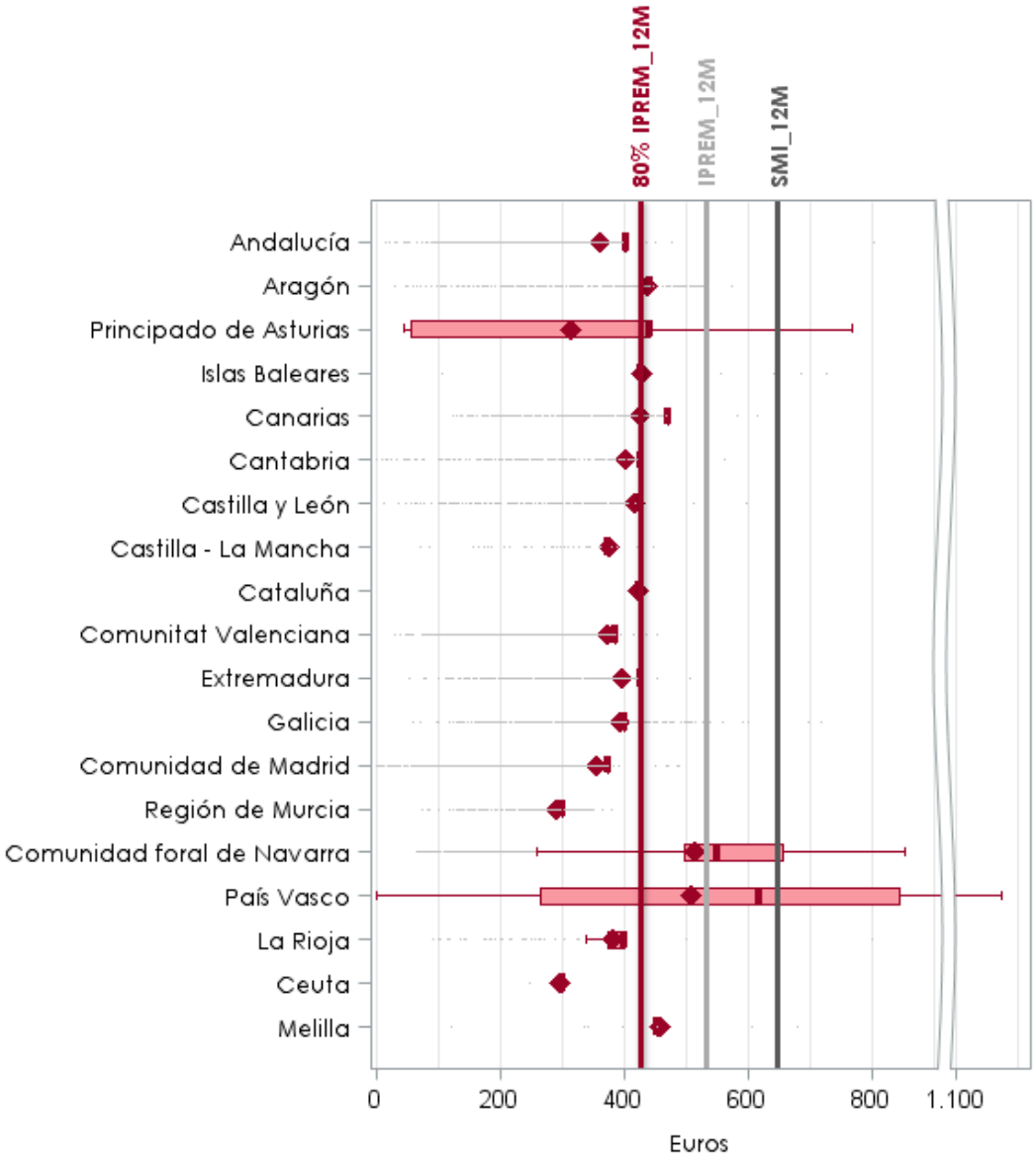
Las cifras de gasto han seguido una evolución similar a las de beneficiarios. El gasto por beneficiario en términos reales descendió a principios de la crisis a niveles similares a los de mediados de los noventa, pero entre 2013 y 2016 aumentó cerca de un 20%. De los cerca de mil quinientos millones de euros que en 2016 se gastaron las comunidades autónomas en estas prestaciones, cerca de dos tercios correspondió al presupuesto ejecutado en el País Vasco (33%), Cataluña (12%), Madrid (11%) y Asturias (7%), cifra que supone un peso mayor en conjunto que el que tienen estas comunidades en el número de beneficiarios.

Persisten las diferencias en la evolución del gasto por comunidades autónomas y, sobre todo, de cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos muy reducidos. La ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos territoriales en el diseño, gestión y financiación de los programas de lucha contra la pobreza han dado lugar a un rango de variación muy amplio en la protección recibida por los diferentes tipos de hogar. La completa descentralización ha propiciado una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. La generación de amplias desigualdades no debe ocultar, sin embargo, que en algunas comunidades estos programas han supuesto avances importantes en la lucha contra la exclusión social o que las actuaciones ligadas a la prestación que tratan de promover la inserción social de las personas beneficiarias han dado lugar a mejoras en la atención recibida por estas personas en los servicios sociales. La cuestión básica es no solo si esta diferenciación regional supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino también si ha permitido que en algunas comunidades autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico.

La existencia de diferencias sustanciales en las cuantías ofrecidas añade a la fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos, la diversidad de niveles territoriales desde donde se gestionan. La estimación de medidas muy sencillas de desigualdad parece revelar que, si bien la crisis ha supuesto un cierto aumento de las diferencias en las cuantías ofrecidas, sobre todo en prestaciones para hogares con hijos, ya antes de que la demanda comenzara a aumentar por el crecimiento del desempleo se registró una tendencia muy marcada de incremento de la dispersión en las cuantías ofrecidas.

Estas diferencias entre regiones se manifiestan además en la variabilidad de las cuantías dentro de cada una de ellas. Del análisis de la dispersión de cuantías por comunidades autónomas se deduce que aquellas con mayor variabilidad son las que tienen programas más generosos y más adaptados a la tipología de potenciales beneficiarios.

GRÁFICO 24. CUANTÍAS MENSUALES (2015) OBSERVADAS DE LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS DE LAS CCAA EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES PRINCIPALES: IPREM Y SMI

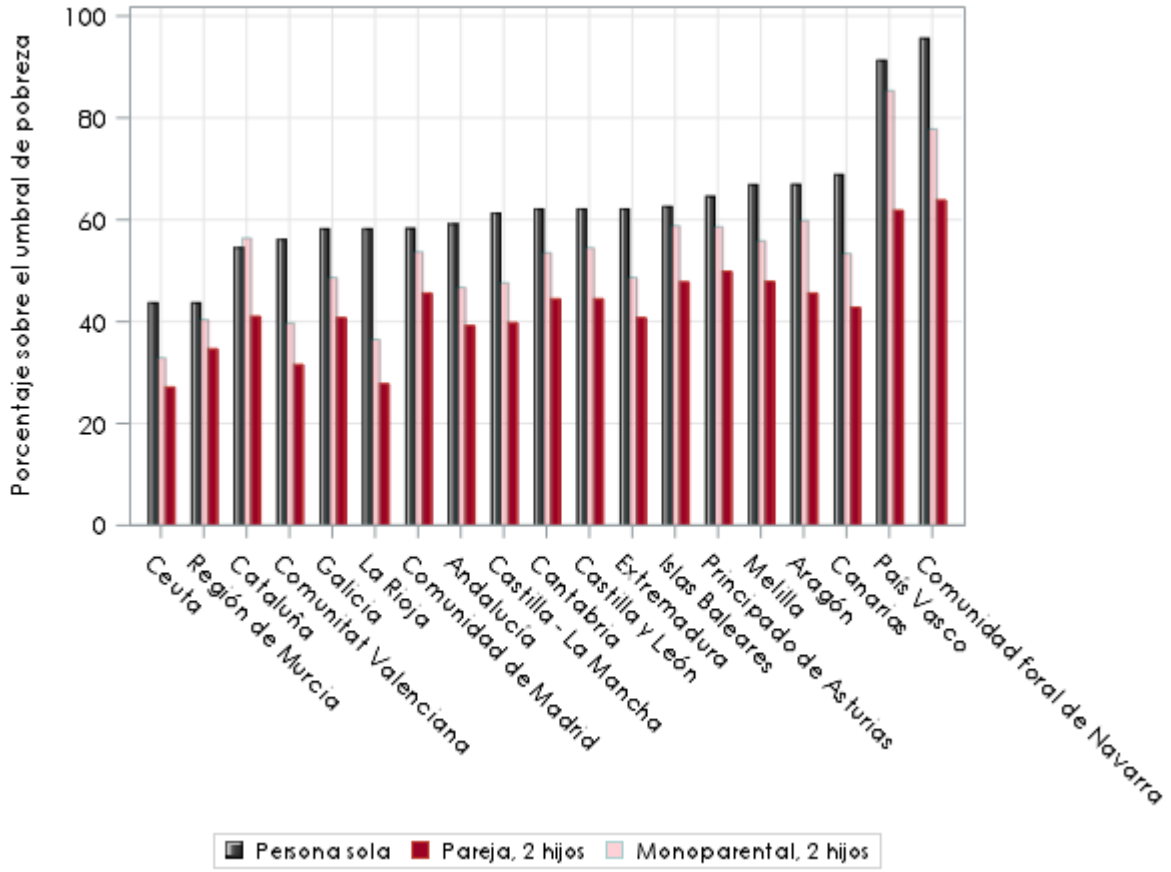


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas.

La valoración de la desigualdad resultante del pago de prestaciones diferentes ofrece, sin embargo, solo una dimensión de los problemas de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas. Una evaluación más completa de los resultados remite tanto al análisis de la suficiencia de esas cuantías para acercar las rentas de las personas beneficiarias a los umbrales de pobreza como a la valoración del grado de cobertura de los hogares potencialmente beneficiarios. La clave en el primero de esos aspectos es construir indicadores apropiados de adecuación de las prestaciones. Un procedimiento relativamente estándar es relacionar las cuantías con los umbrales de pobreza correspondientes a los distintos tipos de hogar que cubren los programas. Para calcular la cobertura de los hogares que podrían demandar la renta mínima se puede utilizar el número de hogares sin ingresos del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social que ofrece la Encuesta de Población Activa.

Los indicadores de adecuación y cobertura muestran grandes diferencias entre comunidades autónomas. El cuadro 10 recoge un conjunto amplio de indicadores de adecuación y de cobertura de los hogares sin ingresos a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (sin ingresos del trabajo ni prestaciones de desempleo ni de la Seguridad Social), a priori potencialmente demandantes de las rentas mínimas. En ambos tipos de indicadores se aprecian diferencias muy marcadas en la protección ofrecida por cada Comunidad Autónoma, que son todavía superiores en el caso de la relación entre el número de hogares beneficiarios de las prestaciones y el de los hogares sin ingresos. Mientras que algunas comunidades presentan ratios superiores al 100%, en otras la relación no llega al 10%. En el primero de los grupos están el País Vasco, Asturias y Navarra. A partir de estas tres comunidades se produce un salto muy importante, ofreciendo solo otras cuatro comunidades una cobertura superior al 50%. En el resto de los casos, la cobertura es muy limitada, destacando los porcentajes inferiores al 25% de Castilla-La Mancha y Andalucía.

GRÁFICO 25. INDICADORES DE ADECUACIÓN POR CCAA (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas.

CUADRO 10. INDICADORES DE COBERTURA Y ADECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS, 2016

	Cobertura de los hogares sin ingresos	Indicadores de adecuación		
		Persona sola	Pareja dos hijos	Monoparental dos hijos
Andalucía	20,7	57,2	37,8	40,0
Aragón	60,7	64,6	52,3	53,9
Asturias	150,4	62,4	45,7	47,8
Baleares	28,3	60,4	43,2	43,6
Canarias	27,9	66,5	39,2	41,8
Cantabria	91,9	60,0	39,3	41,7
Castilla y León	58,5	60,0	42,8	46,7
Castilla-La Mancha	9,3	59,2	35,0	36,8
Cataluña	27,9	59,7	39,5	41,8
Extremadura	42,2	60,0	39,3	41,7
Galicia	38,6	56,2	39,6	42,1
Madrid	43,9	56,3	43,9	46,0
Murcia	32,0	42,2	33,4	34,6
Navarra	148,5	84,5	64,4	63,4
País Vasco	374,3	94,7	64,1	67,6
Rioja	94,1	56,2	26,8	31,2
C. Valenciana	26,8	54,2	29,2	32,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Consumo y bienestar Social y Encuesta de Condiciones de Vida.

El cómputo de indicadores de adecuación para los distintos tipos de hogar también ofrece diferencias territoriales relevantes, aunque el rango de variación es inferior al de la cobertura. Salvo en el caso de Navarra y País Vasco, no existe correspondencia entre las ordenaciones de las comunidades autónomas con los dos tipos de resultados. Si se toman como referencia las personas solas, aquellas comunidades autónomas presentan niveles de adecuación casi equivalentes a la cobertura completa del umbral de pobreza nacional (60% de la renta mediana por adulto equivalente), rozando el País Vasco el nivel de suficiencia. Existen, sin embargo, varias comunidades –trece del total– que ofrecen niveles por debajo del 65% del umbral de pobreza. Estos valores caen considerablemente cuando se consideran hogares de mayor dimensión, lo que deja traslucir en el diseño de las rentas mínimas un reconocimiento

excesivo de las economías de escala dentro del hogar. En algunos programas los complementos por otros miembros del hogar son muy bajos y, en algún caso, incluso nulos. El principal problema, en cualquier caso, en términos de equidad, no es solo la cobertura desigual de necesidades homogéneas sino el hecho de que en algunas comunidades autónomas las ratios sean muy bajas.

Los programas de rentas mínimas tienen, desde un punto de vista legal, diferentes duraciones, que van desde los 6 meses, como es el caso de Andalucía, la Comunidad Valenciana, Galicia y Ceuta, hasta la prestación indefinida, como es el caso del País Vasco, Castilla y León, y Madrid.

CUADRO 11. DURACIÓN LEGAL DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

	6 meses	12 meses	24 meses	Indefinido
01 Andalucía	●			
02 Aragón		●		
03 Asturias				
04 Baleares		●		
05 Canarias			●	
06 Cantabria			●	
07 Castilla y León				●
08 Castilla-La Mancha		●		
09 Cataluña				
10 C. Valenciana	●			
11 Extremadura		●		
12 Galicia	●			
13 Madrid				●
14 Reg. de Murcia		●		
15 Navarra			●	
16 País Vasco				●
17 Rioja		●		
18 Ceuta	●			
19 Melilla		●		

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos legales de cada una de las rentas mínimas.

Después, en la práctica, el individuo está en el programa el tiempo legal o no llega a agotar la prestación si sus circunstancias se modifican y tiene que abandonarlo. Por un lado, el tiempo que un beneficiario de rentas mínimas está en el programa de manera ininterrumpida se conoce con el nombre de duración[8]. Por otro, cada vez que un individuo participa en el programa genera un episodio. De esta manera cada beneficiario puede tener uno o varios episodios con su duración correspondiente.

GRÁFICO 26. DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR BENEFICIARIO

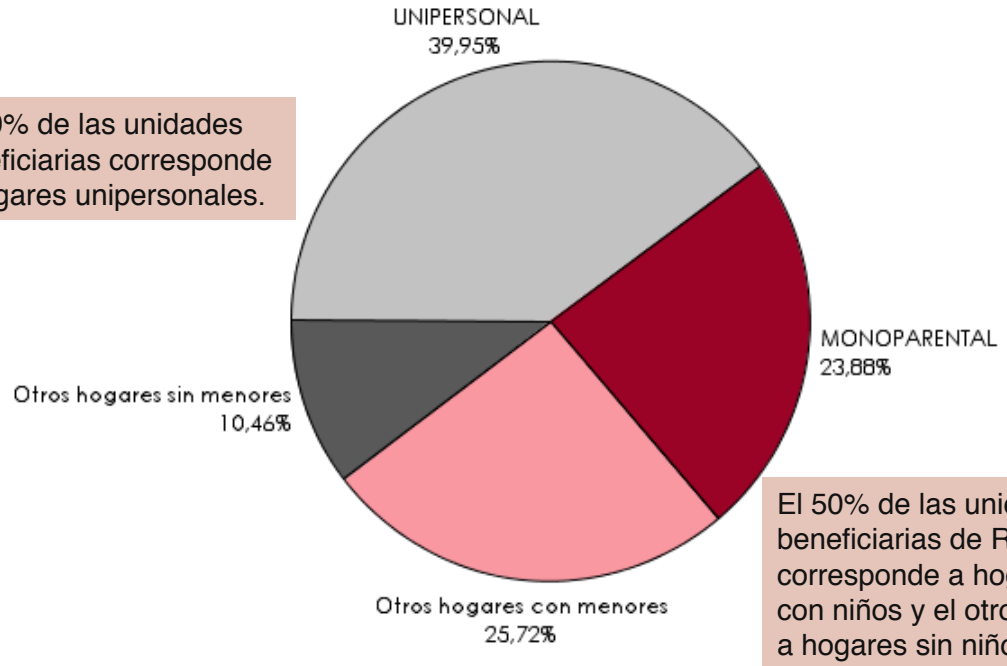
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas.

8 Sería la duración en términos reales y no teóricos, como muestra la normativa de cada programa.

Por lo general, en aquellas comunidades autónomas que tienen duraciones acotadas desde el punto de vista legal (no son indefinidas) la duración real media de sus participantes coincide con la duración teórica, aunque con diferente dispersión. En las regiones con duración indefinida la duración real media varía según la comunidad autónoma. Desde los dos años y medio de Castilla y León hasta los cuatro y medio del País Vasco. Los determinantes de esa permanencia en el programa se encuentran en características relacionadas con el individuo y su hogar, el ciclo económico y la generosidad de los programas. En cuanto al tipo de hogar, el 40% de hogares beneficiarios son unipersonales y el 50% tienen menores a su cargo. El porcentaje de hombres en los hogares unipersonales beneficiarios es mayor que el de mujeres y en los hogares con menores el porcentaje de mujeres titulares es mayor. Todas estas características influyen en las duraciones y episodios que presentan los beneficiarios y cuyo comportamiento pasamos a analizar con el siguiente modelo de dependencia.

GRÁFICO 27. CLASIFICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS

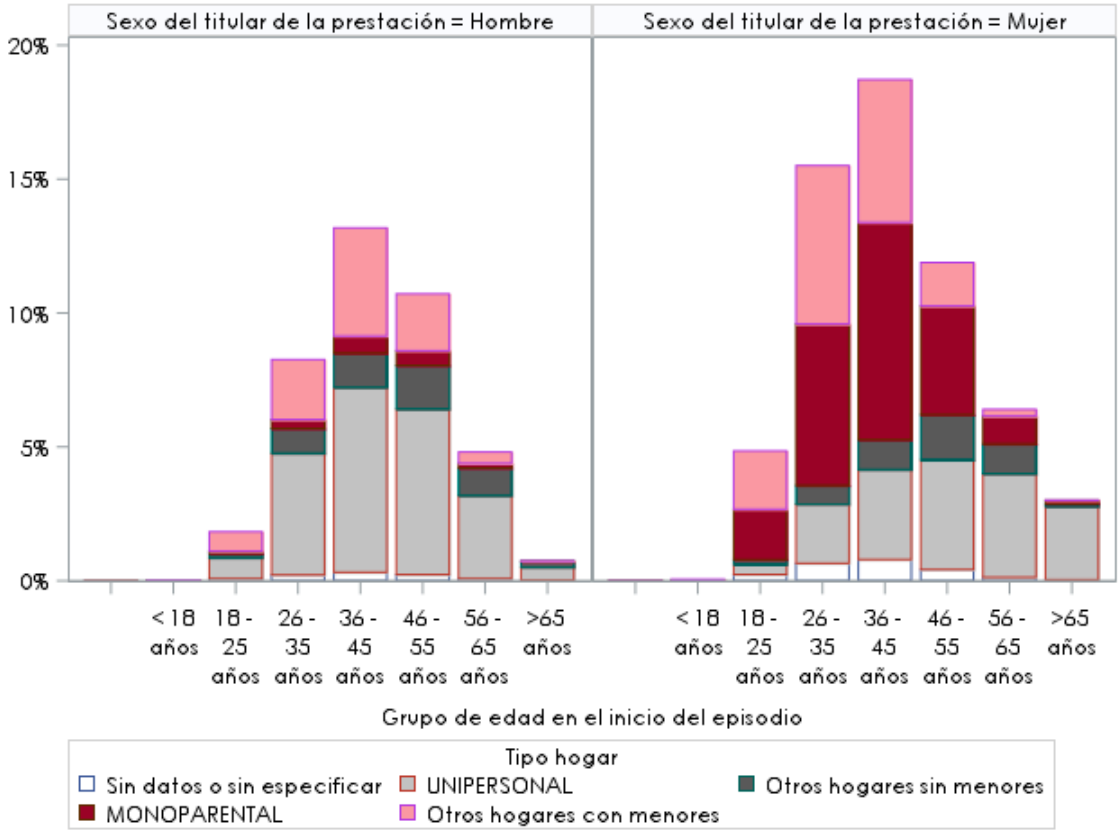
Beneficiarios por tipo de hogar



El 40% de las unidades beneficiarias corresponde a hogares unipersonales.

El 50% de las unidades beneficiarias de RM corresponde a hogares con niños y el otro 50% a hogares sin niños.

Beneficiarios por tipo de hogar, edad y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas.

Factores de dependencia de los programas de rentas mínimas

La AIReF ha desarrollado un modelo[9] para explicar la dependencia de los individuos en los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas. El análisis ha abarcado el periodo 2005-2017 a partir de variables personales (y del hogar) además de las características propias de los programas de los que son beneficiarios. Con ese objetivo se ha desarrollado un modelo *logit* ordenado. Para ello, la AIReF ha contado con una base de datos con información de las rentas mínimas de las comunidades autónomas creada a partir de los registros administrativos de sus respectivos programas.

La dependencia del programa se define según la permanencia de los beneficiarios en el mismo. De esta forma, se considera poco dependiente cuando hay registrado un solo episodio como beneficiario y su duración es inferior a 183 días. Por otra parte, se considera intermitente cuando hay más de un episodio, pero todos ellos tienen menos de 183 días. Por último, en el mayor grado de dependencia se considera cró-

9 Ver apartado 7.2.

nico cuando hay al menos un episodio de más de 183 días. El porcentaje de hogares de menor a mayor dependencia es 23, 29 y 48 respectivamente.

Los resultados muestran la influencia de factores personales, sociodemográficos e institucionales. Para analizar los factores personales se han incluido como variables explicativas del modelo la edad, el sexo y el estado civil. Dentro de los factores sociodemográficos se han considerado el tipo de hogar, los ingresos del hogar (además de la renta mínima) y el nivel de estudios. Por último, los factores institucionales se han intentado capturar a través del año en que se recibe la ayuda, la comunidad autónoma y la cuantía de la renta mínima.

Los principales resultados que se desprenden del análisis muestran la diversidad de factores que afectan a la cronificación de los beneficiarios en los programas:

- Los hogares sin ingresos (excluyendo la renta mínima) tienen una mayor probabilidad de ser muy dependientes.
- Las mujeres tienen una mayor probabilidad de estar en niveles elevados de dependencia.
- Los hogares unipersonales y monoparentales muestran una mayor probabilidad de sufrir dependencia con respecto a los que viven en pareja.
- Las personas sin estudios universitarios muestran una mayor dependencia.
- Las personas que están casadas o tienen pareja de hecho suelen ser menos dependientes que aquellas que están solteras, separadas o viudas.
- Percibir cuantías elevadas de ayudas por el programa aumenta la probabilidad de ser muy dependiente.
- Los resultados muestran una evolución positiva en tanto que la dependencia del programa disminuye a lo largo del periodo.

El modelo se ha elaborado a partir de variables observadas en los registros de rentas mínimas de las comunidades autónomas. Sin embargo, en la encuesta a los trabajadores sociales[10] que se ha llevado a cabo en este estudio, se reflejan otras características entre los posibles beneficiarios, que también podrían explicar la dependencia en estos programas y que no se han tenido en cuenta en el modelo por falta de información en los registros.

Hay otras variables que también podrían explicar la permanencia en este tipo de programas. La nacionalidad (españoles/extranjeros), la situación de regularidad (extranjeros en situación regular/irregular, solicitantes de asilo o refugio), el tipo de vivien-

10 Ver apartado 7.1

da (en propiedad, alquilada, sin techo, etc.), la situación laboral (empleo precario, empleo irregular, parado, no activo), el entorno (rural/urbano), los colectivos sensibles (mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, personas dependientes, personas gitanas) y algunas dependencias (drogodependencias y alcoholismo, entre otras), podrían también explicar la permanencia en este tipo de programas.

4.4. Impacto sobre el mercado laboral

Los desincentivos que pueden generar este tipo de medidas en el mercado laboral constituyen una de las principales críticas a los programas de garantía de ingresos. En este sentido el 59,6% de los trabajadores sociales encuestados creen que este tipo de programas desincentiva la búsqueda de trabajo.

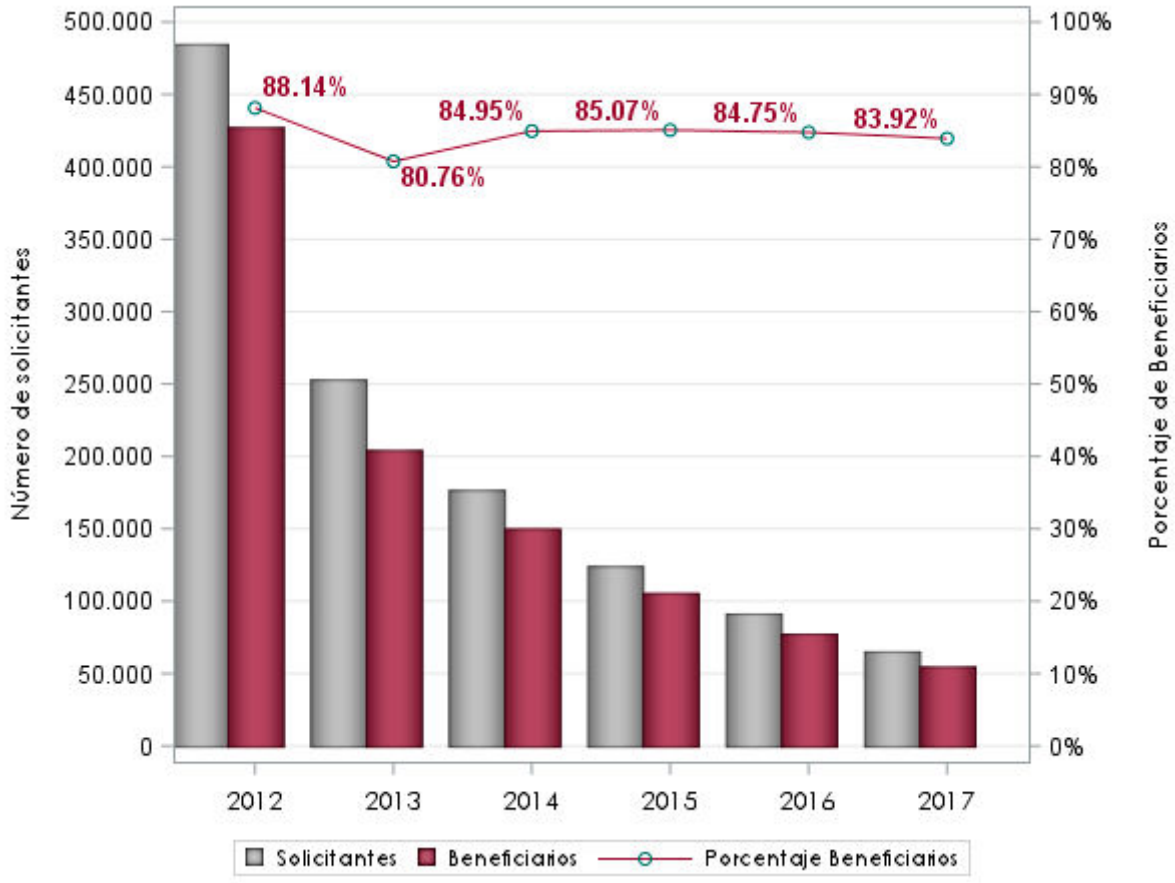
GRÁFICO 28. EFECTOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS SEGÚN LOS TRABAJADORES SOCIALES ENCUESTADOS

Fuente: Encuesta a los trabajadores sociales.

Aunque los efectos que hemos encontrado son positivos en cuanto a que dan sensación de estabilidad, proporcionan bienestar personal y autoestima y ayudan a paliar estigmas sociales, entre otros, lo cierto es que uno de los principales problemas que se le asocian a este tipo de programas son los desincentivos que pueden generar a la incorporación al mercado laboral, especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado. Existe además cierto consenso en la literatura con respecto al efecto desincentivo que tienen las prestaciones por desempleo (Bover *et al.*, 1997) Los individuos son más selectivos a la hora de aceptar un trabajo, ya que la prestación eleva su salario de reserva.

La AIReF ha llevado a cabo una evaluación del programa PREPARA dentro del proyecto de revisión del gasto público *Spending Review* 2018. El programa PREPARA, que se refiere a las ayudas para el Programa de Recualificación Profesional establecidas en 2011 para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, tiene unos criterios parecidos a la ILP en cuanto a incompatibilidad con el empleo, lo que nos permite utilizar la evaluación de su impacto sobre la empleabilidad de los individuos como referencia para valorar los posibles efectos de la ILP en términos de desincentivos laborales. El objetivo del PREPARA era apoyar coyunturalmente la cualificación profesional de las personas que hubieran agotado su protección por desempleo, a través de acciones de políticas activas de empleo y de una ayuda económica de apoyo. El programa PREPARA, que consistía en una subvención de seis meses máximo de duración (ininterrumpidos) tuvo en el periodo 2012–2017 851.822 beneficiarios con un coste de 1.432 millones de euros.

GRÁFICO 29. NÚMERO DE SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA PREPARA (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del programa PREPARA (SISPE).

La evaluación se ha realizado a partir de la información de los registros en el SISPE y los datos de la TGSS. Se ha creado un pool de datos incluyendo a los individuos que aparecen en el periodo 2013-2016[11] en un mes concreto y se analiza si acceden a un empleo antes de los 3, 6, 12 y 24 meses. Se ha tomado el mes de abril como referencia temporal, puesto que es un mes adecuado para evitar posibles efectos estacionales vinculados a las festividades y vacaciones. El grupo de tratamiento está compuesto por los individuos que reciben una nómina PREPARA en abril del año de análisis y, el grupo de control, por las personas rechazadas en PREPARA entre enero y abril del mismo año pero que, aun no cumpliendo los requisitos, son muy parecidos en variables observables a los participantes en el programa.

La evaluación del impacto se ha llevado con la técnica del Propensity Score Matching, empleando para la estimación diversos métodos: el del vecino más próximo (Nearest Neighbour Matching), el uso de *kernels* y el método *caliper,* entre otros. Para incrementar la robustez de la evaluación realizada, se ha aplicado una implementación de Concordancia Exacta Reforzada (Coarsened Exact Matching-CEM), como método para mejorar la estimación de los efectos causales mediante la reducción del desequilibrio en las covariables de ambos grupos.

El programa PREPARA genera desincentivos a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente durante los 6 meses que dura la prestación. Si medimos el efecto neto entre participantes en el programa y no participantes (comparables) a los 3, 6, 12 y 24 meses de haber empezado a recibirlo, los coeficientes obtenidos (-0,10; -0,10; -0,04 y -0,02) respectivamente nos indican que el programa PREPARA genera desincentivos a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente durante los 6 meses que dura la prestación; una vez terminado ese periodo la diferencia entre participantes y no participantes se reduce pero solo en algunas regiones llegan a comportarse de la misma manera tras los 12 y 24 meses iniciales.

Sin embargo, la eliminación de este requisito parece tener otros efectos. De la Rica y Gorjón (2017) evalúan la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) en el País Vasco, y no encuentran un retraso de sus participantes en la salida al mercado laboral, pero en este caso, su programa de garantía de ingresos no es incompatible con el trabajo, sino que funciona como un complemento salarial.

4.5. Conclusiones

La evolución del sistema de garantía de ingresos en las tres últimas décadas ha estado marcada por su expansión. Además, esta expansión supone un volumen y una complejidad considerablemente superior en el momento actual que a principios de

11 No se incluye abril de 2017 porque no hay información sobre la situación laboral en 2018

los años noventa. Las cifras de gasto también crecieron después de un largo periodo de estabilidad en la etapa anterior al 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 paulatino descenso del gasto ejecutado mientras que el número de unidades beneficiarias se mantuvo más o menos estable hasta una vez iniciada la recuperación económica, por lo que el sistema perdió intensidad protectora.

Su limitada incidencia también se confirma cuando se calcula la relación entre el gasto en estas prestaciones y el PIB. Hay, sin embargo, prestaciones con un alto número de unidades beneficiarias, aunque con cuantías muy bajas. Es el caso de las prestaciones por hijo a cargo, fundamentales en otros países, pero con niveles muy bajos en España, que han seguido una evolución marcadamente anticíclica. Destaca también la sobrerrepresentación del gasto en subsidios de desempleo como otro rasgo anómalo respecto a lo que sucede en los países de nuestro entorno.

El sistema de ingresos mínimos en España está fraccionado y, además, presenta disparidades territoriales. Los problemas de desigualdad territorial y de falta de cobertura de la parte de la última red que compete a las Comunidades Autónomas se unen a los tres grandes problemas de las prestaciones asistenciales del gobierno central, que son la fragmentación, las bajas cuantías y los huecos que dejan fuera del sistema a determinadas categorías de la población.

Las rentas mínimas de las comunidades autónomas son el único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza. Además, tienen un carácter completamente descentralizado. El número de unidades beneficiarias de las rentas mínimas no ha dejado de aumentar desde su puesta en marcha, más que duplicándose entre finales de 2007 y 2011 y con posteriores aumentos hasta alcanzar más de trescientos diez mil hogares en 2016.

Su importante crecimiento no se ha repartido de manera homogénea entre las comunidades autónomas. Las diferencias en la evolución del gasto por regiones y, sobre todo, la persistencia de cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos muy reducidos en algunas regiones obliga a reflexionar no solo sobre si la diferenciación territorial supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino sobre los efectos sobre la pobreza y la equidad que suscita que en algunas comunidades autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico o que el número de unidades beneficiarias sea muy inferior al de hogares sin ingresos.

5
UNA EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

5.1. La Iniciativa Legislativa Popular

La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) propone el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. El 9 de septiembre de 2016 fue presentada en el Congreso de los Diputados por CCOO y UGT. En la exposición de motivos se justifica la necesidad de la medida ante el deterioro del estado del bienestar y el aumento de la pobreza, en particular la pobreza infantil, y se identifica el desempleo de larga duración como la principal causa de la pobreza. El sistema de protección social no alcanza a proteger a todas las personas que se encuentran en situación de necesidad. Entre los subsidios de desempleo y otros programas gestionados por la A.G.E. y las rentas mínimas de las comunidades autónomas, la cobertura es especialmente mejorable, si bien es cierto que existe una alta variabilidad entre los programas de ingresos mínimos regionales. De ahí que se considere necesaria la incorporación de una nueva medida que sea capaz de adaptarse a la situación cambiante del mercado laboral y que garantice una cobertura mínima a todos los ciudadanos. Se resalta también la insuficiencia de las prestaciones por hijo a cargo, por su escasa cobertura y generosidad.

El objetivo de la Proposición de Ley es reducir la pobreza, en particular la pobreza infantil, focalizando la ayuda en el colectivo de parados de larga duración. La cuantía a la que tiene derecho el beneficiario es el 80% del IPREM junto con un complemento por hijo a cargo, a determinar en los Presupuestos Generales del Estado, cuando hay menores en el hogar. Más allá de los requisitos administrativos como el empadronamiento, las características que determinan la elegibilidad de los individuos son la edad, las rentas (individual y familiar) y su relación con la actividad. Concretamente, los requisitos para ser beneficiarios de la prestación son:

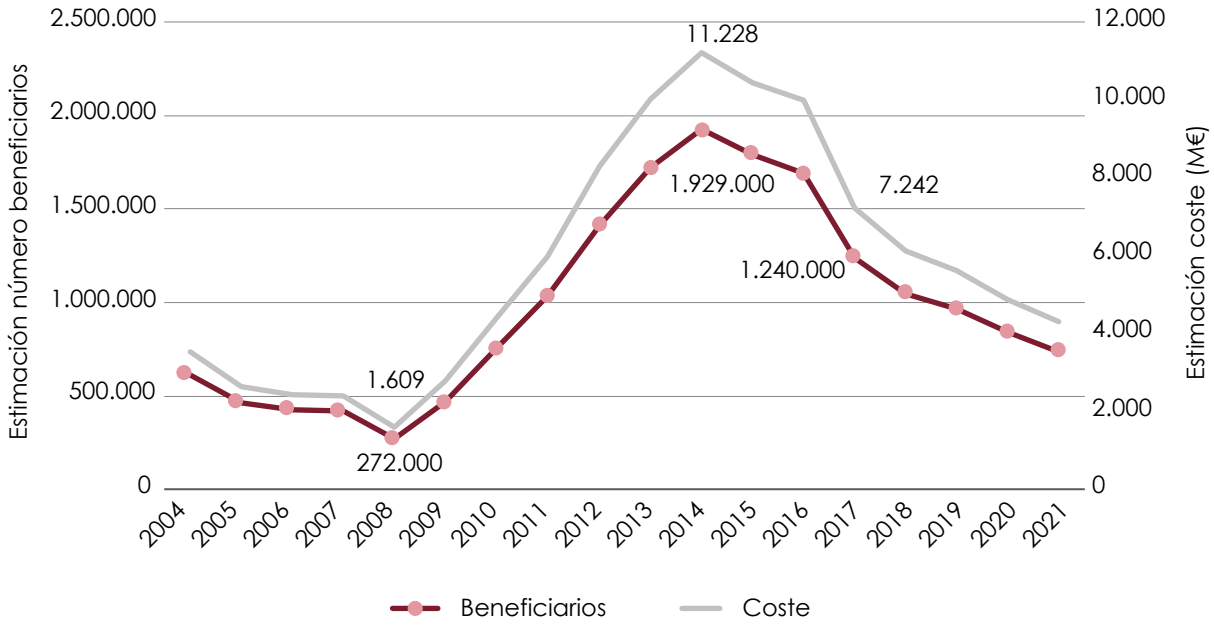
1. Tener 18 años o más y menos de 65.
2. Residir legalmente en España al menos de forma ininterrumpida en los 6 meses anteriores a la fecha de solicitud de la prestación.

3. Carecer de recursos económicos. Que no se supere el límite de rentas establecido en la prestación.
4. No reunir requisitos para que sean reconocidas o reanudadas prestaciones por desempleo (nivel contributivo o asistencial), RAI u otras ayudas o prestaciones económicas contempladas en programas temporales de protección por desempleo.
5. Estar inscrito como demandante de empleo, al menos durante los 12 meses ininterrumpidos anteriores a la solicitud.

5.2. Análisis de su cobertura y coste fiscal

El número de beneficiarios de la ILP y su coste fiscal están muy relacionados con el nivel de desempleo de larga duración. Utilizando la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) desde 2004 hasta 2017 (última disponible en el momento de elaboración del estudio), e incluyendo las estimaciones elaboradas por la AIReF hasta 2021 (a partir de nuestras proyecciones de paro de larga duración), se aprecia cómo tanto el número de beneficiarios como el coste fiscal en 2014 multiplica por 7 las cifras de 2008, pasando de 272.000 en 2008 a 1.929.000 en 2014. Asimismo, la proyección para los próximos años sería de una reducción notable de beneficiarios y coste fiscal. Utilizando la EPA como referencia los resultados son muy similares.

GRÁFICO 30. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS (TITULARES) Y COSTE DE LA ILP



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2004 – ECV 2017 y proyecciones AIReF de paro de larga duración.

Por tipo de hogar, los hogares beneficiarios con más de un adulto y sin hijos son el principal colectivo, aunque no alcanzan el 50%. Si se analizan las características de los beneficiarios tomando como referencia el último año disponible de la encuesta (2017) vemos que los 1,2 millones de beneficiarios de la ILP (titulares mayores de 18 años) se encuentran en 1,1 millones de hogares. Esta diferencia se produce porque hay hogares con más de un titular con derecho a percibir la ILP (por debajo de 500.000 hogares).

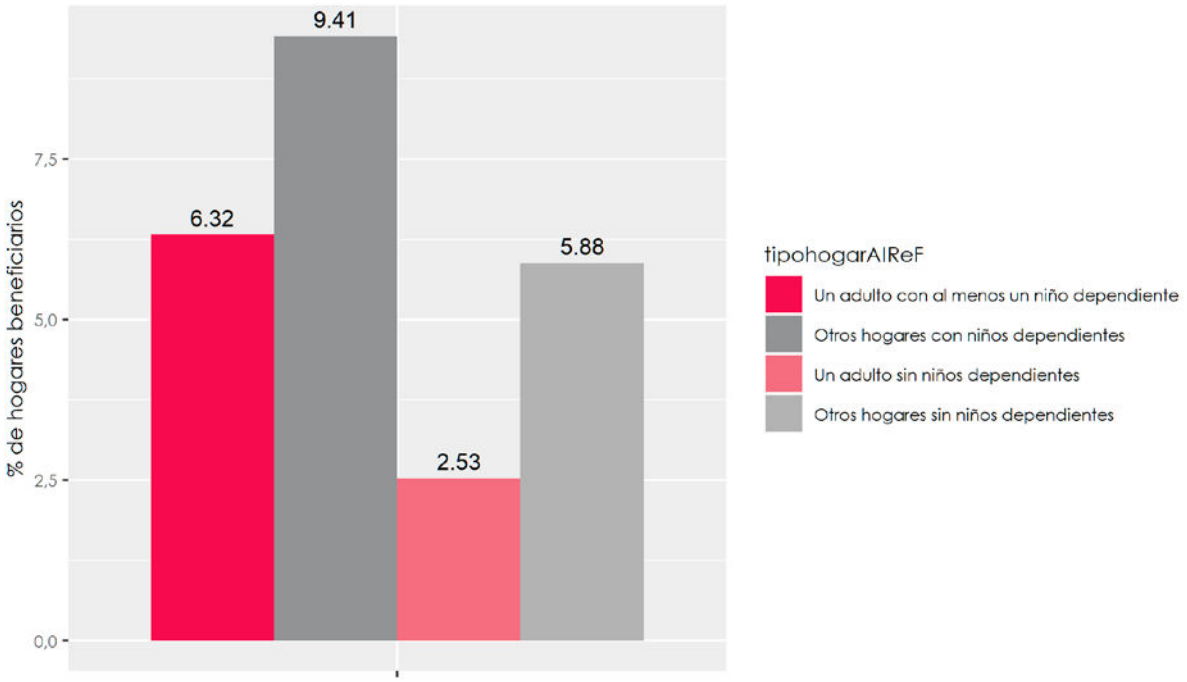
CUADRO 12. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS ILP POR TIPO DE HOGAR

Tipo hogar	Hogares beneficiarios	Porcentaje de hogares con respecto al total de hogares beneficiarios	Porcentaje hogares con respecto al total de hogares en la población
Un adulto con al menos un niño dependiente	26.506	2,40 %	6,32%
Otros hogares con niños dependientes	467.465	42,26 %	9,41%
Un adulto sin niños dependientes	119.630	10,81 %	2,53%
Otros hogares sin niños dependientes	492.598	44,53 %	5,88%
TOTAL	**1.106.199**		**5,98%**

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2017.

Los hogares con hijos a cargo son los más representados dentro de su categoría. Los hogares beneficiarios son el 6% del total de hogares en el país. Asimismo, tomando como referencia el porcentaje de hogares beneficiarios sobre el total de hogares de su categoría, los hogares beneficiarios con más de un adulto y niños a su cargo representan el 9,4% de los hogares de este tipo. Por otra parte, los hogares beneficiarios con un solo adulto únicamente suponen el 2,5% de este tipo de hogares. No obstante, esta aproximación obvia la incidencia de la pobreza en cada tipo de hogar.

GRÁFICO 31. % DE HOGARES BENEFICIARIOS RESPECTO DE LA POBLACIÓN POR TIPO DE HOGAR

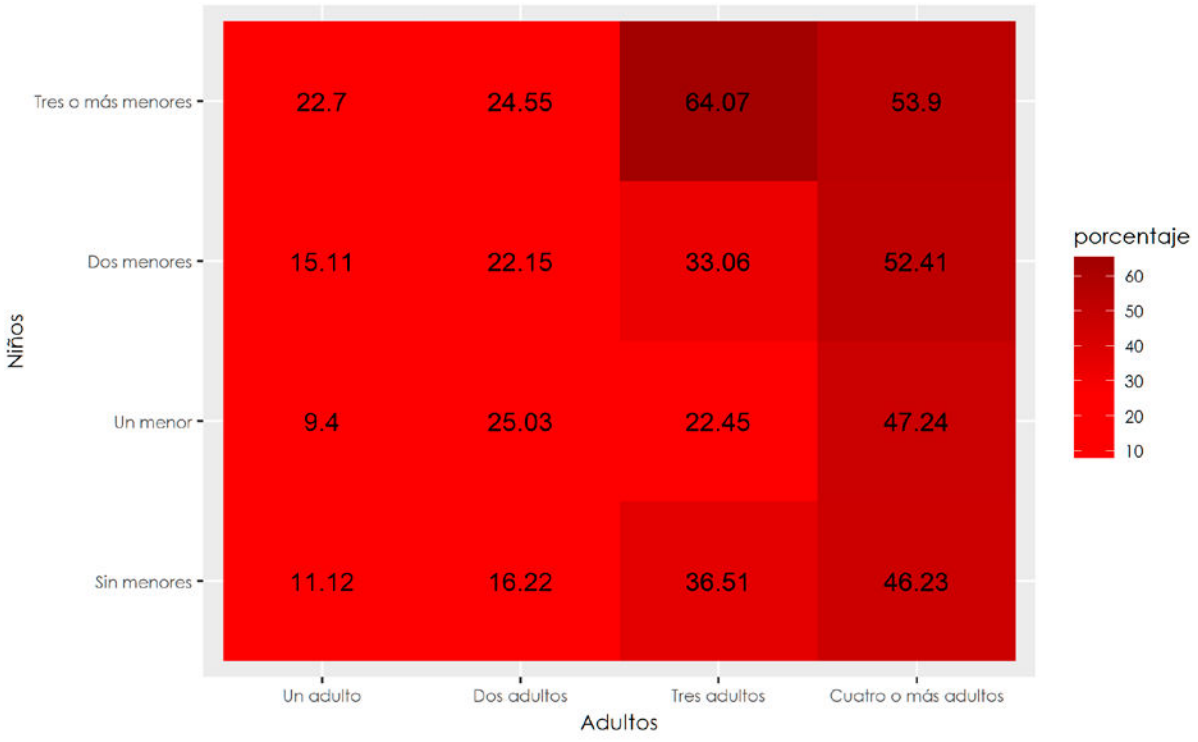


Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Serían beneficiarios de la ILP el 21,2% de hogares pobres. Según nuestros cálculos a partir de la ECV 2017, en España hay 3,8 millones de hogares pobres. A estos efectos, se define como hogar pobre aquel cuya renta familiar por persona se sitúa por debajo del 60% de la mediana del conjunto del país. Con la ILP se cubrirían algo más de 800.000 (aproximadamente el 21,2% de los hogares pobres).

En los hogares pobres, es más probable encontrar a los hogares beneficiarios entre aquellos hogares pobres con más adultos. Por otro lado, los hogares con niños (con respecto a los hogares sin niños) tienen mayor probabilidad de ser beneficiarios, pero especialmente cuantos más adultos hay en el hogar. La distribución de hogares beneficiarios se muestra en el siguiente gráfico a partir de la clasificación de hogares que hacemos en función del número de adultos y niños en el hogar.

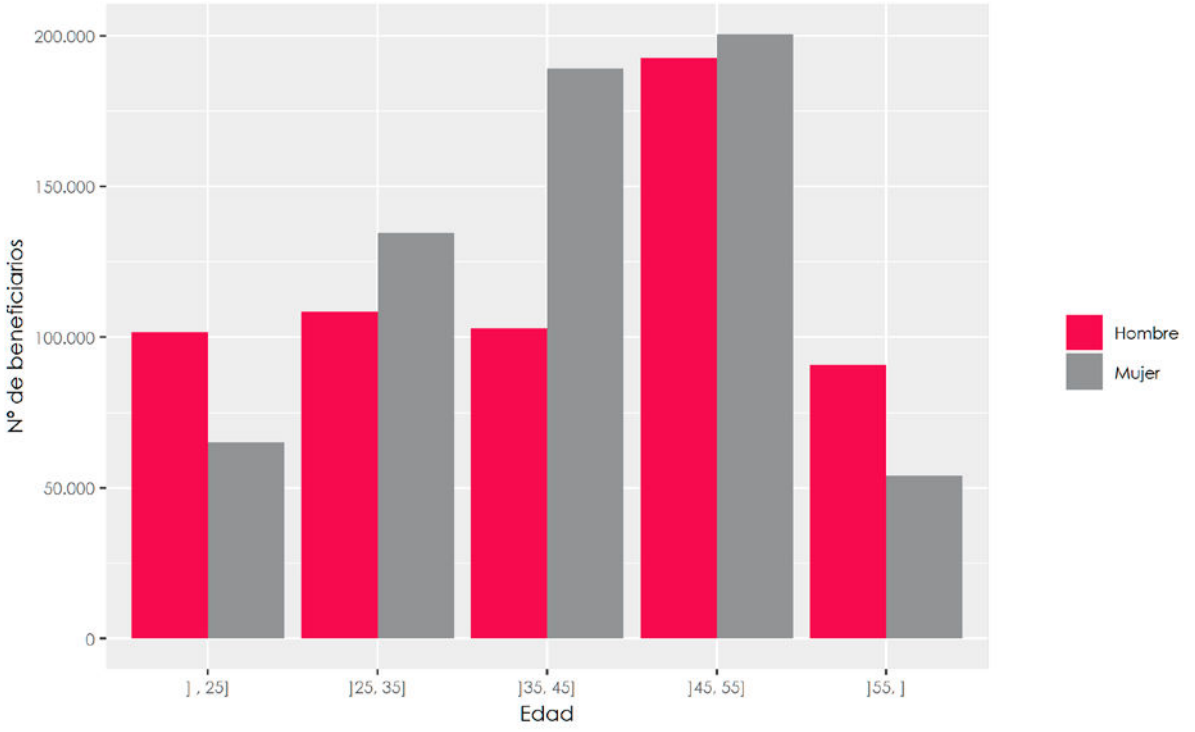
GRÁFICO 32. COBERTURA DE LA ILP ENTRE LOS HOGARES POBRES EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE ADULTOS Y MENORES



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

De los 1,2 millones de titulares de la prestación, el 52% son mujeres y el 75% se encuentran entre 25 y 55 años. Es en ese tramo de edad, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico, donde hay más mujeres beneficiarias que hombres. Por categorías de edad, se pueden observar importantes diferencias por sexo. De hecho, los hombres son más numerosos en los tramos de menores de 25 años y de mayores de 55 años, mientras que las mujeres son mayoritarias en el resto de los tramos. Concretamente, llama especialmente la atención la enorme diferencia existente en el colectivo entre 35 y 45 años. En cuanto al lugar de residencia de los beneficiarios, la mitad viven en zonas densamente pobladas.

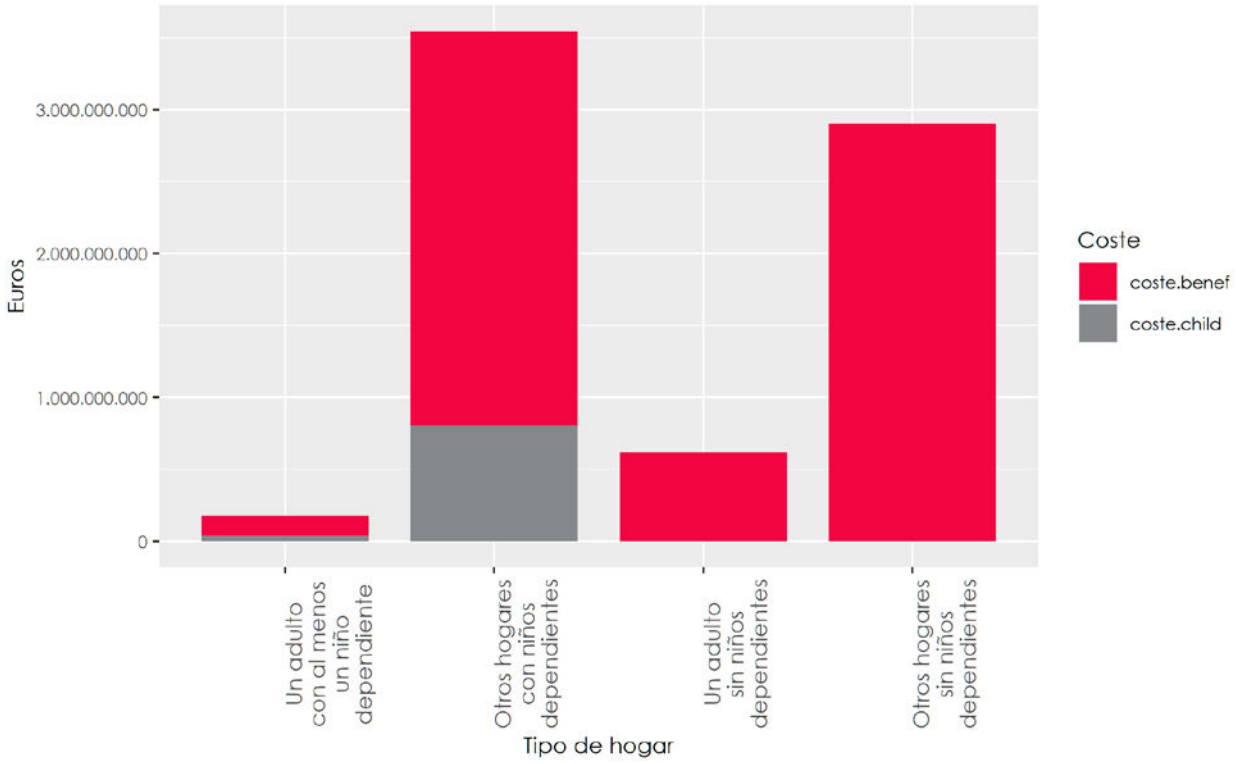
GRÁFICO 33. NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR EDAD Y SEXO



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

El coste global estimado de 7.200 millones se distribuye entre la prestación que corresponde a los titulares, un 88%, y el complemento por hijo a cargo. Este aspecto depende en gran medida del nivel en el que se sitúe el complemento por hijo a cargo, que la ILP prevé que se fijara por los Presupuestos Generales del Estado. Como base, la AIReF ha estimado un complemento por hijo a cargo de 100 euros al mes por hijo. Por tipo de hogar, el coste fiscal se concentra en los hogares con más de un adulto, correspondiendo a 3.546 millones a los hogares con más de un adulto e hijos a cargo y 2.903 millones a los hogares con más de un adulto y sin niños a cargo.

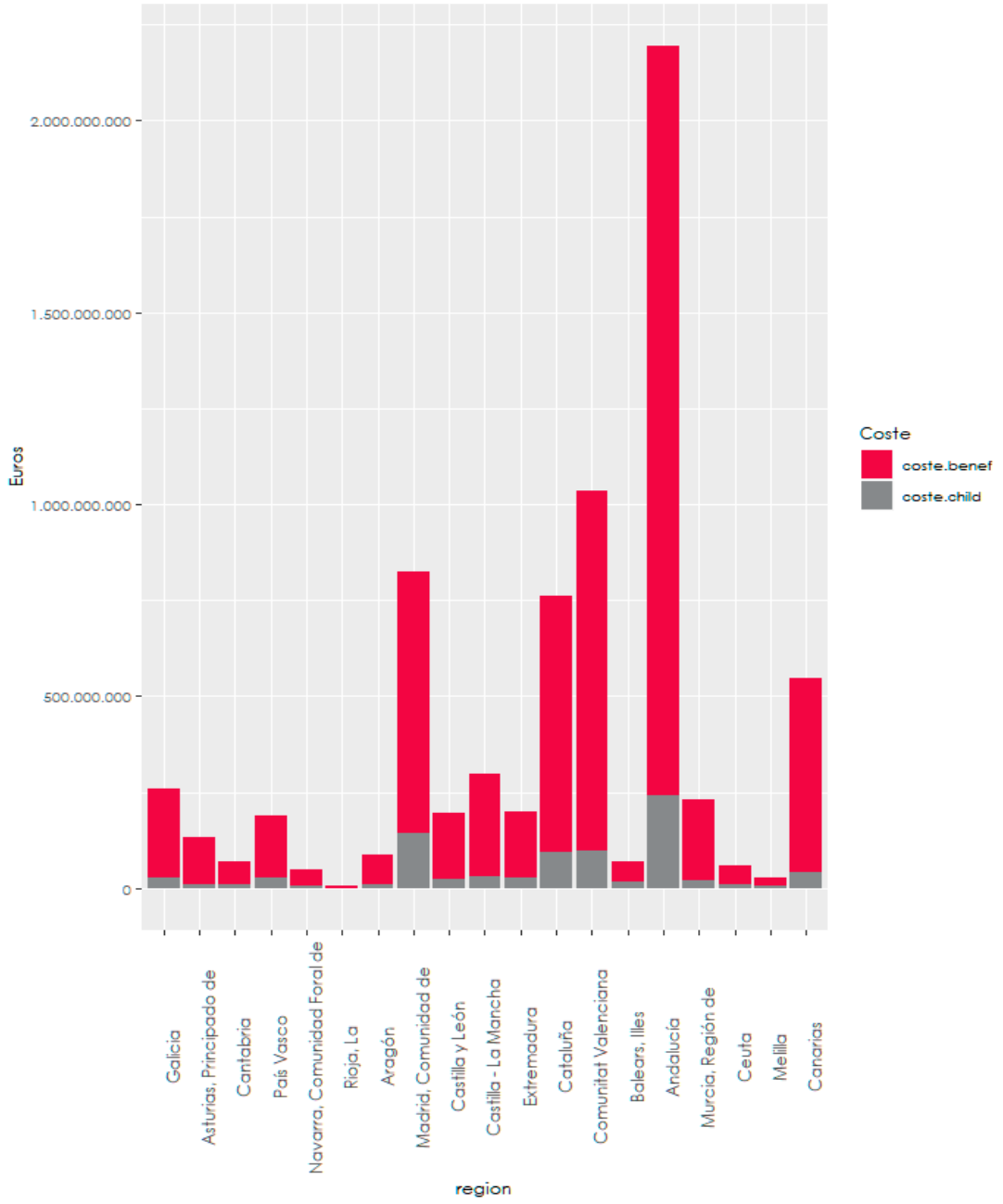
GRÁFICO 34. COSTE DISTRIBUIDO POR TIPO DE HOGAR Y PRESTACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Por comunidades autónomas, entre Madrid, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Andalucía acumulan 2/3 del coste total. El tamaño de la población, el número de desempleados de larga duración y las diferencias en renta entre regiones justifican esas disparidades.

GRÁFICO 35. COSTE DE LA ILP (GENERAL Y POR HIJO A CARGO) POR CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

El efecto llamada podría incrementar el coste en 2.600 millones de euros. Al coste estimado previamente se debería añadir una estimación del coste vinculado al posible efecto llamada que tendría la medida, y que tendría que ver con la inscripción por parte del individuo en un servicio público de empleo durante 12 meses para poder cumplir los requisitos de actividad, lo que sería una activación para el empleo falsa. Según la ECV 2017 hay 515.000 individuos que cumplen los requisitos de ser parados de larga duración (12 meses en desempleo) pero que no están activamente buscando trabajo. Si esos individuos se inscribieran en un servicio público de empleo el coste se incrementaría en 2.600 millones de euros, además de elevar artificialmente las tasas de actividad y desempleo.

5.3. Efectos redistributivos

Efectos en equidad y reducción de la pobreza

Todos los indicadores de equidad reflejan una clara reducción de la desigualdad gracias a la prestación propuesta. Las hipótesis para realizar la simulación asumen que la cuantía de la ILP y los posibles complementos por hijo a cargo se incorporan a la renta disponible de los hogares que son elegibles.

La ILP reduce la desigualdad en la distribución de la renta un 4,2%. El índice de Gini[12], que mide la desigualdad de la distribución de la renta, toma un valor en 2017 de 0,341, que se reduciría con la introducción de la ILP hasta el 0,3267. Este efecto de reducción de la desigualdad está en línea con el efecto de otras prestaciones ya existentes de acuerdo con evaluaciones como la de Cantó (2013), que cuantifican la reducción del índice de Gini por las "prestaciones limitadas por renta" entorno al 6% de media en el periodo 2005-2012.

La reducción de la desigualdad se explica principalmente por el incremento de renta en las cinco primeras decilas de la distribución. Esto significa que las personas beneficiadas por la prestación se concentran en el 50% de la población con menor renta. Otra forma de evaluar el grado de desigualdad de la distribución de la renta es observar las ratios entre el nivel de renta de los percentiles más ricos respecto a los más pobres. En este caso, la ratio p50/p10 se reduce en un 8,8% y la p90/p10 en 9,6% con la introducción de la ILP.

La nueva prestación reduce la tasa de pobreza un 12,1% y la de la pobreza severa un 27,6%. El número de personas por debajo del umbral de pobreza, definido como el

12 El índice de Gini toma valor 0 cuando todos los individuos tienen la misma renta y valor 1 cuando un individuo posee toda la renta.

60%[13] de la renta mediana, se sitúa en torno a 9,9 millones de personas, un 21,6% del total de la población. La introducción de la nueva prestación reduciría este número de personas a 8,7 millones de personas, situando la tasa de pobreza en el 19%. Tomando un criterio más restrictivo de umbral de pobreza, el 30% de la renta mediana, la nueva prestación reduciría las personas bajo ese nivel de renta de 3,1 millones a 2,2 millones. Estas medidas de reducción de la pobreza tienen algunas limitaciones, puesto que influye tanto la cobertura de la prestación, cuánta gente es beneficiaria, como la cuantía de la misma. Esto se debe a que hay beneficiarios que recibiendo la prestación no llegan a situarse por encima de los umbrales de pobreza. Por eso, se complementa con la distancia media al umbral de pobreza, que se reduce un 10%. Sin embargo, la distancia media al umbral de pobreza severa incluso aumenta ligeramente. Esto se debe a que la cuantía de la prestación es en una mayoría de los casos suficiente para superar el umbral de pobreza, por lo que los que quedan por debajo son aquellos que no son beneficiarios de la prestación.

CUADRO 13. EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE LA ILP

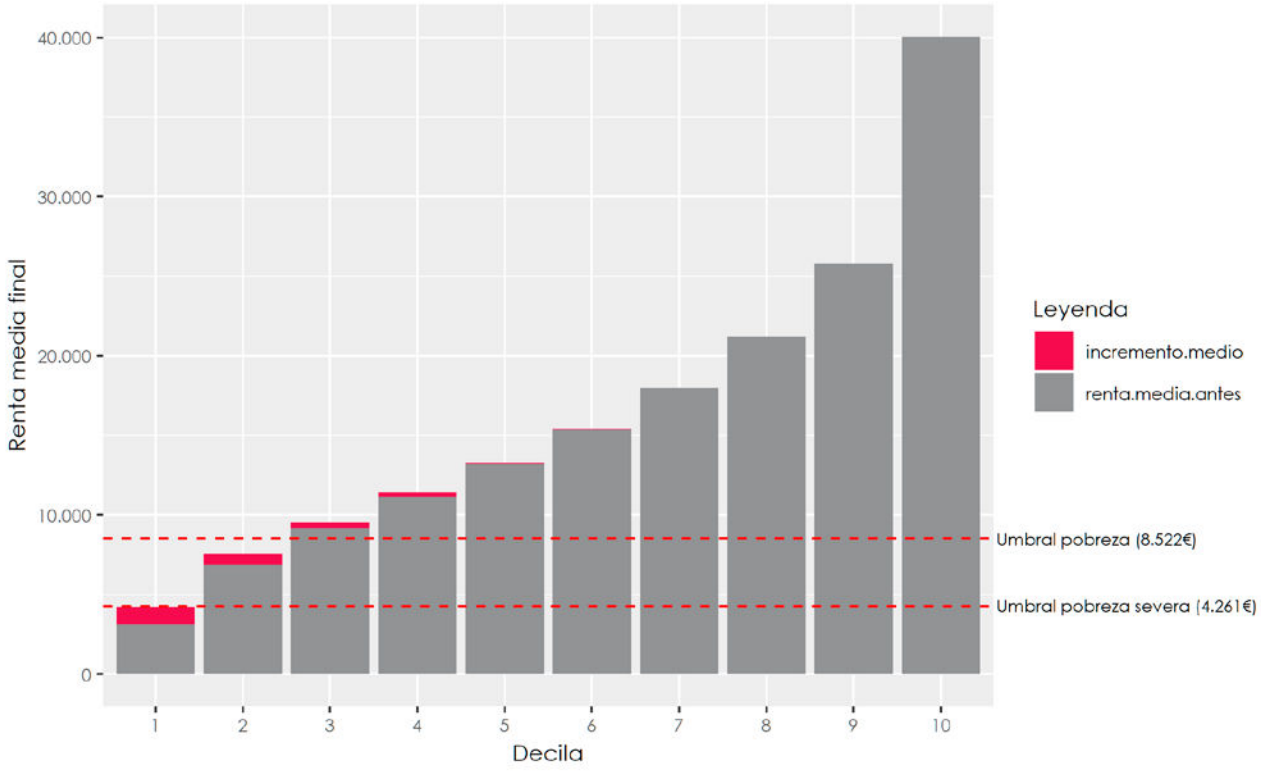
	Indicador	Antes	Después	Variación
	Índice de Gini	0,34	0,33	-4,2%
	Relación P90/P10	5,27	4,77	9.6%
	Relación P50/P10	2,56	2,34	-8,8%
Pobreza (50% mediana	Tasa pobreza (60% mediana)	21,61%	19,00%	-12,1%
	Personas bajo umbral de pobreza (60% mediana)	9.853.640	8.651.459	-12,2%
	Distancia media umbral pobreza (60% mediana)	3.193 €	2.864 €	-10,3%
Pobreza severa (30% mediana)	Tasa pobreza severa (30% mediana)	6,87%	4,97%	-27,6%
	Personas bajo umbral de pobreza (30% mediana)	3.065.615	2.193.494	-28,4%
	Distancia media umbral pobreza (30% mediana)	1.794 €	1.840 €	2,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

13 El umbral de pobreza se sitúa para 2017 en 8.522 euros

La nueva prestación no está totalmente focalizada en los segmentos inferiores de la distribución de renta. Con la incorporación de la ILP se producen ganadores[14] en las cinco primeras decilas de renta, aunque el 85% se encuentran en las tres primeras. Por otro lado, la ganancia media de las dos primeras decilas supera los 3.000 euros anuales y, aunque las decilas 4, 5 y 6 solo representan el 15% de los ganadores, su ganancia media es alta y se acerca también a los 3.000 euros. Luego no hay mucha diferencia entre la ganancia en media de las cinco primeras decilas, si bien es cierto que dicha ganancia supone un porcentaje de la renta superior en la primera decila frente a la quinta. En definitiva, la relevante reducción en las tasas de pobreza es inferior a otras medidas más focalizadas que producirían reducciones mayores.

GRÁFICO 36. RENTA MEDIA ANTES Y DESPUÉS POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

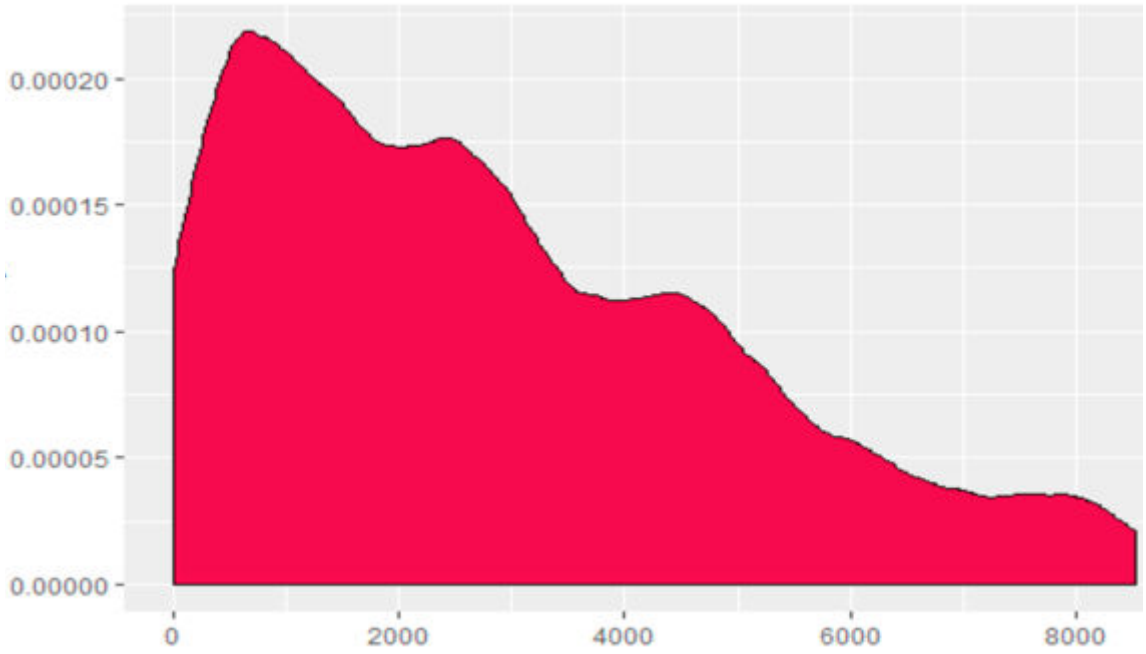
14 Los hogares ganadores son aquellos que tienen una renta disponible superior a la que tenían antes de recibir la ILP.

¿Cómo son los pobres que no reciben prestación?

Aproximadamente hay 7,5 millones de individuos pobres que no son beneficiarios de la ILP. Teniendo en cuenta que el objetivo de la ILP es la reducción de la pobreza, en particular la pobreza severa, conocer las características de este colectivo permite identificar elementos de mejora en el diseño original. En particular, es muy relevante conocer los motivos por los que no son beneficiarios de la prestación, perteneciendo en principio al colectivo objetivo de esta política pública.

Los no beneficiarios se concentran en niveles de renta muy alejados del umbral de pobreza. La distribución de los no beneficiarios pobres, los que se encuentran a la izquierda del umbral de pobreza (8.522 €), presenta una clara asimetría (gráfico 37). La focalización de cualquier medida es necesaria, ya que los individuos en riesgo de pobreza no están distribuidos de una manera uniforme.

GRÁFICO 37. RENTA MEDIA ANTES Y DESPUÉS POR DECILAS DE RENTA



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Los requisitos sobre actividad y empleo son los que más limitan el acceso a individuos pobres. Si analizamos el colectivo de no beneficiarios pobres según las características que incumplen y que les hacen "no beneficiarios" vemos que de los 7,5 millones del universo el 84% son menores de 65 años y, de esos, el 83,7%-5,2 millones de personas – no son beneficiarios porque, aun cumpliendo los requisitos de renta del hogar por

debajo del 75% del SMI, o bien tienen renta personal superior a la permitida o bien no cumplen las condiciones de parado de larga duración y han tenido algún mes en el empleo. Dentro de este colectivo, unos 4 millones, han estado empleados más de 3 meses.

5.4. Evaluación del diseño de la prestación

La ILP no está completamente focalizada en su objetivo principal de reducción de la pobreza severa. El objetivo de la prestación de ingresos mínimos presentada en el parlamento era reducir la pobreza, en particular la pobreza infantil, focalizando la ayuda en el colectivo de parados de larga duración. No obstante, del análisis anterior se desprende que la redistribución de rentas se produce en las cinco primeras decilas, sin que exista una focalización en la más pobres. Por lo tanto, el principal problema que se detecta con la ILP es de identidad, ¿es el objetivo una lucha contra la pobreza o se busca la sustitución de rentas?

La exclusión de los mayores de 65 años viene justificada porque cuentan ya con un sistema propio de garantía de ingresos mínimos. Como se ha señalado en el apartado 3, los mayores de 65 años ya cuentan con un sistema suficientemente desarrollado que se traduce en tasas de riesgo de pobreza más reducida que los colectivos de menor edad. En consecuencia, parece adecuada la limitación de edad recogida en la ILP.

Las condiciones relacionadas con la situación laboral pueden producir varios efectos indeseados. La ILP establece la condición de estar inscrito como demandante de empleo, al menos durante los 12 meses ininterrumpidos anteriores a la solicitud. Por un lado, el desempleo de larga duración es uno de los factores principales causantes de la pobreza, pero no el único. El análisis de las rentas mínimas autonómicas y la encuesta a los trabajadores sociales muestran que existen otros factores que explican la pobreza, además del desempleo de larga duración.

El requisito de ser desempleado puede agravar los desincentivos de salida al mercado laboral identificados en algunos de estos programas. Aunque estos efectos dependen de las características de la oferta y la demanda del mercado laboral lo cierto es que recibir prestaciones como la ILP podría retrasar la salida al mercado laboral. La AIReF, en su evaluación sobre el programa PREPARA llega a resultados similares: mientras se cobra una prestación para la que es necesario estar desempleado el incentivo a incorporarse al mercado laboral es menor. Por el contrario, este efecto parece mitigarse en el caso de aquellas prestaciones que permiten cierta compatibilidad con el empleo como es el caso de la RGI del País Vasco.

La condición de ser desempleado de larga duración genera un mayor desincentivo a incorporarse al mercado laboral. En este sentido la literatura es clara y tal y como se ha visto en la revisión de la literatura las prestaciones por desempleo retrasan la sa-

lida al empleo. Este desincentivo a participar en el mercado laboral se eleva puesto que el requisito no es solo estar desempleado, sino estarlo durante doce meses ininterrumpidos. Por lo tanto, a la hora de considerar su salario de reserva, un potencial beneficiario no solo contempla la renta mensual que deja de percibir, sino también el flujo futuro hasta que vuelva cumplir el requisito de ser parado de larga duración.

Por otro lado, existe un posible efecto llamada que elevaría el coste en torno a 2.600M€ sobre la estimación inicial, así como el nivel de desempleo. Como se ha señalado en el apartado anterior, en la ECV de 2017 hay más de medio millón de personas que cumplen el requisito de llevar 12 meses o más en desempleo y que no están en búsqueda activa y que podrían inscribirse de manera artificial en los Servicios Públicos de Empleo para poder recibir la prestación.

Los requisitos relacionados con la situación laboral dificultan focalizar la prestación en los colectivos más vulnerables. Como se ha señalado en el apartado anterior, hay no beneficiarios pobres que no recibirían la prestación porque superan el umbral de renta permitido o porque están activos en algún momento en los doce meses anteriores[15]. Además, estos no beneficiarios se concentran en los tramos más bajos de renta. La adopción de un doble criterio de renta por hogar y por persona dificulta también focalizar el programa en los colectivos más vulnerables.

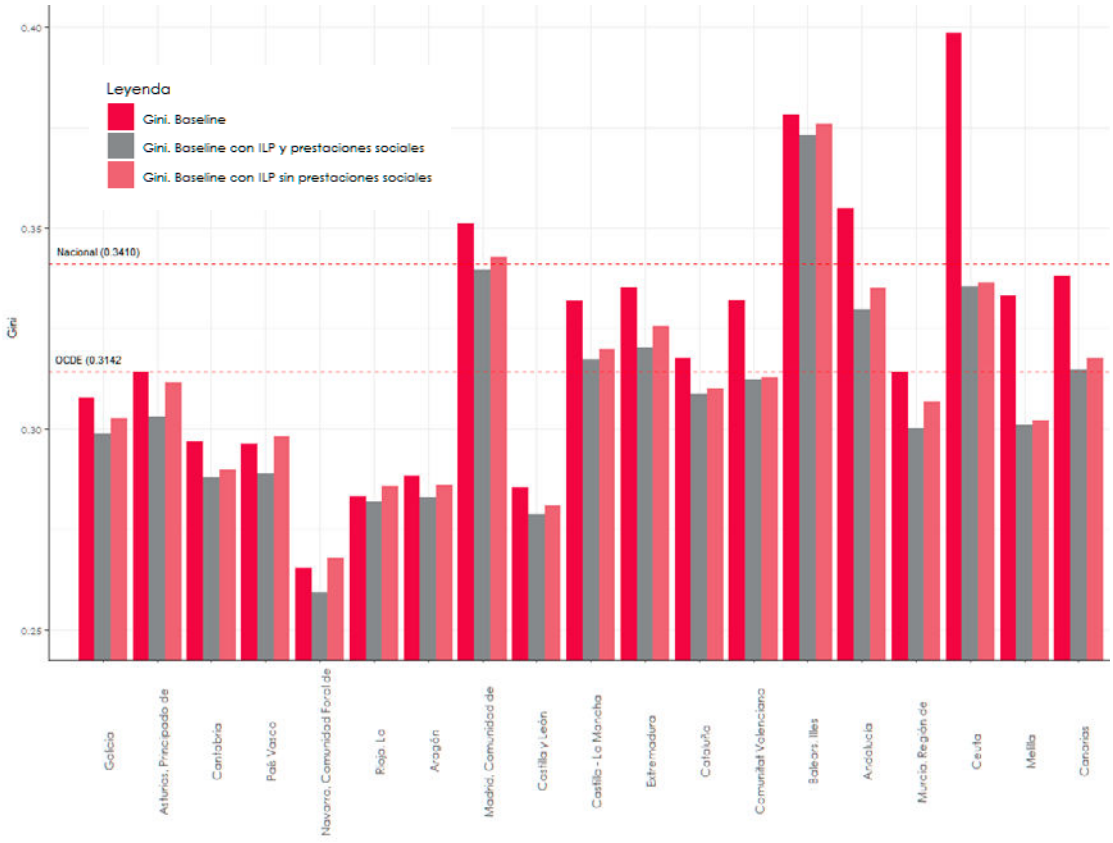
El establecimiento de una cuantía fija de prestación introduce ineficiencias en el sistema. La cuantía general corresponde con el 80% del IPREM que se deja de percibir en cuanto se supere en un euro el límite de renta. En consecuencia, el coste marginal de obtener un euro de renta más por otros medios es muy elevado. Este hecho también desincentiva una incorporación progresiva al mercado laboral bien en empleos a tiempo parcial o de baja remuneración como paso intermedio para dejar de depender de la renta mínima. Además, en términos de equidad, los beneficiarios pueden acabar teniendo una renta mayor que otros individuos con una renta muy próxima al límite que le da derecho a percibir la prestación. Por otra parte, también es necesario conciliar la sencillez de la prestación y evitar estos problemas de equidad y eficiencia.

La compatibilidad con otras prestaciones, especialmente con las rentas mínimas autonómicas no está resuelta en la ILP. Por un lado, el complemento por hijo a cargo entra en conflicto con prestaciones ya existentes. Por otra parte, se solaparía con programas actuales a nivel nacional (PREPARA, RAI y SED, entre otros). Asimismo, el texto normativo no aclara si la nueva prestación es compatible con las establecidas por las comunidades autónomas, aunque existe una clara concurrencia de objetivos. En este sentido, resulta difícil concluir si las comunidades autónomas optarán por reducir sus propios programas o reorientarlos hacía otros fines diferentes.

15 De los 7,5 millones de no beneficiarios pobres, 5,2 superan el límite de renta individual.

En el supuesto de que se eliminaran las rentas mínimas de las comunidades autónomas al incorporar la ILP[16], en las regiones con programas de rentas más generosos se produciría un impacto negativo en la distribución de la renta[17]. Uno de los principales problemas que se han detectado en el diseño de la ILP es su solapamiento con los programas de ingresos mínimos de la A.G.E. y con las rentas mínimas de las comunidades autónomas, de ahí que, hasta ahora, el análisis se ha realizado suponiendo que la ILP no sustituía a ninguna de las rentas previas. Las comunidades autónomas qué más se verían afectadas por la sustitución de la ILP por la eliminación de las rentas mínimas de sus respectivos territorios, serían, como era de esperar, las que tienen programas más generosos: Asturias, País Vasco y Navarra.

GRÁFICO 38. ÍNDICE DE GINI POR CCAA EN TRES ESCENARIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

16 Aunque en realidad las rentas mínimas de las CCAA podrían complementar la ILP.

17 La variable utilizada para este análisis es la HY060 de la ECV, que no recoge exclusivamente las rentas mínimas de las CCAA sino todo lo que se refiere a asistencia social. Aunque puede generar alguna distorsión en los resultados es el cálculo más aproximado al escenario que queremos simular.

Tampoco queda satisfactoriamente resuelta la complementariedad con otras políticas como las activas de empleo o las de exclusión social. La ILP es compatible con la participación en políticas activas de empleo (PAE), pero de la evaluación se desprende que el perfil de los beneficiarios de la ILP no es homogéneo ya que tienen características diferentes. Adicionalmente, de acuerdo con la encuesta a los trabajadores sociales, no todas las PAE son igual de adecuadas para los beneficiarios.

El diseño institucional de la ILP presenta debilidades que reducen su eficiencia y puede elevar el riesgo de *non take-up*. La ILP se plantea como una prestación de la Seguridad Social, correspondiéndole también la gestión. No obstante, gran parte de los servicios sociales son prestados por las corporaciones locales bien en su propio nombre o por convenio con las comunidades autónomas. Además, las comunidades autónomas son las responsables de gestionar las PAE y tramitan las prestaciones del SEPE. Esta dispersión de las políticas, como también señalan los trabajadores sociales, eleva el riesgo de que la población objetivo no sea finalmente la población beneficiaria ("riesgo de *non take-up*").

La ILP no define los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación. Como viene señalando la AIReF, en sus Informes y Estudios de evaluación del gasto público es necesario implementar sistema de gestión que también estén orientados al análisis y que estén integrados. Además, al tratarse de un programa nuevo con un elevado coste fiscal y sobre el que existen evidencias mixtas sobre sus efectos, resulta especialmente relevante contar con sistema de seguimiento e información integrados y promover la evaluación continua del programa tanto por parte de sus responsables como de agentes externos.

5.5. Conclusiones

La evaluación de la prestación propuesta de ingresos mínimos ha permitido identificar algunas debilidades en su diseño desde el punto de vista de su eficacia, institucionalidad y eficiencia.

Desde el punto de vista de la eficacia, la ILP permite reducir un 27,6% la tasa de pobreza extrema. No obstante, la falta de focalización en el objetivo principal, materializada en los requisitos para acceder a la prestación, dificulta una mayor reducción de la pobreza. La necesidad de estar inscrito de manera ininterrumpida como demandante de empleo al menos durante los 12 meses anteriores a la solicitud supone identificar pobreza con desempleo de larga duración, siendo este uno de los factores principales causante de la pobreza, pero no el único y, por lo tanto, excluye a potenciales beneficiarios en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, supone un mayor desincentivo a reincorporarse al mercado laboral. De igual forma, la combinación de límites de renta individuales con límites de renta por hogar para percibir la prestación impide focalizar la prestación en los colectivos más vulnerables.

También se han identificado debilidades en el diseño institucional de la prestación. Por un lado, resulta evidente el solapamiento que se produciría con programas actuales tanto a nivel nacional (PREPARA, RAI, Subsidio Extraordinario de Desempleo…) como con los programas de rentas mínimas autonómicas. Por otra parte, existe una falta de integración con otras políticas como las sociales desarrolladas por las corporaciones locales, lo que también puede elevar el riesgo de *non take-up*. Por último, la propuesta no define los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación, que resultan fundamentales para establecer un proceso de mejora continua de todas las políticas públicas.

Desde un punto de vista de la eficiencia, la prestación de la ILP presenta un elevado coste fiscal en relación con la reducción de pobreza severa que obtiene. La ILP tiene un coste fiscal estimado para 2017 de más de 7.000 millones de euros, con máximos que alcanzarían los 11.000 millones en situaciones de crisis graves y prolongadas y con riesgo de un efecto llamada que lo elevaría en 2.600 millones. Este elevado coste fiscal debe contextualizarse dentro de la situación actual de déficit estructural de las administraciones públicas en España superior a 2 puntos del PIB y de un nivel de deuda cercano al 100% del PIB. Por lo tanto, la creación de una nueva prestación debería enmarcarse en una estrategia fiscal a medio plazo creíble que asegure la sostenibilidad de las administraciones públicas.

6 PROPUESTAS

A partir de la evaluación realizada, la AIReF realiza una serie de propuestas con la finalidad de ofrecer soporte técnico al debate político. La adopción de decisiones corresponde, en todo caso, a las Cortes Generales en cuanto ámbito democrático de decisión. A su vez, una parte relevante de las propuestas afecta directamente al Gobierno como responsable de ejecutar las decisiones del poder legislativo. Las propuestas afectan tanto al diseño de la prestación como a su implementación y encaje institucional.

Estas propuestas están encaminadas a mejorar el diseño de la prestación. Para solventar las debilidades detectadas en el diseño de la prestación y en los requisitos, la prestación debe focalizarse claramente en su objetivo principal de reducción de la pobreza. Asimismo, es deseable que la prestación intente reducir en la medida de lo posible los desincentivos y distorsiones en el mercado laboral.

En particular, la AIReF realiza las siguientes propuestas dirigidas a:

- **Mejorar la eficacia de la prestación:**

  1. Establecer como requisito principal para el acceso a la prestación la renta del hogar, estableciendo tramos de renta por hogar para los hogares pobres, pero focalizando la ayuda en la pobreza severa.
  2. Eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios.
  3. Hacer la prestación compatible con el empleo, permitiendo que actúe como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente.
  4. Evitar discontinuidades en la cuantía de la prestación, alcanzando un equilibrio entre la equidad y la sencillez en el diseño.

- **Mejorar el diseño institucional:**

  5. Simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones. La eliminación del resto de programas podría llevarse a cabo permitiendo a las comunidades autónomas complementar la prestación tanto en términos de cobertura como de generosidad. Asimismo, proceder a la identificación de posibles colectivos perjudicados por la desaparición de los programas nacionales para que queden cubiertos por los subsidios por desempleo.

  6. Asegurar la complementariedad con otras políticas mediante la asignación en función del perfil de los beneficiarios de la participación en políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios.

  7. El establecimiento de una ventanilla única a través de los trabajadores sociales de las corporaciones locales incluyendo la derivación hacía los servicios que necesiten.

  8. Implementar un sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo (SISPE).

  9. Establecer como requisito la inscripción en la Agencia Tributaria para agilizar trámites y reducir riesgo de fraude.

- **Asegurar la eficiencia y coherencia con la situación fiscal de España**: De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, el déficit estructural de las administraciones públicas en España sería superior a 2 puntos del PIB. Además, todavía continuamos en un nivel de deuda cercano al 100% del PIB. Esta propuesta supondría un incremento del déficit estructural en torno a 6 décimas del PIB. En consecuencia, la AIReF propone:

  10. Encuadrar la puesta en marcha del sistema de rentas mínimas en un plan presupuestario a medio plazo que permita compensar el incremento estructural de gasto.

  11. Asegurar el seguimiento y evaluación continua del programa para asegurar su eficacia y eficiencia.

6.1. Ejemplos de alternativas

La AIReF expone, a modo ilustrativo, dos ejemplos que reúnen las propuestas orientadas a mejorar la eficacia de la prestación. El diseño definitivo de la prestación puede adoptar muy diversas formas atendiendo a sus características, objetivos buscados y disponibilidades presupuestarias y según las preferencias sociales y políticas. En definitiva, el grado de redistribución de cualquier sistema fiscal es una decisión con un elevado grado de discrecionalidad política. No obstante, para facilitar la consideración

de las propuestas del Estudio, la AIReF ha simulado dos alternativas de prestación que se presentan a continuación.

Los requisitos se alinearían con las propuestas sobre el diseño de la prestación. En primer lugar, parece adecuado eliminar el requisito de inscripción como desempleado y permitir la compatibilidad de la prestación con el empleo, actuando como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente. De esta forma, quedaría como requisito principal la renta por hogar.

Combinar de manera adecuada la sencillez de la prestación con evitar problemas de equidad conduce a múltiples opciones de diseño. De ahí que planteemos dos ejemplos que intentan dar cobertura a estos dos aspectos y donde se incluye en el diseño un complemento por hijo a cargo. La sencillez de los dos tramos lineales y a saltos de la primera podría generar comportamientos estratégicos de los beneficiarios, mientras que la alternativa B otorga la prestación de manera decreciente sin que se produzcan saltos significativos, aunque es más compleja.

A continuación, se exponen las dos alternativas, A y B. La primera, con cuantías similares a la ILP, busca combinar sencillez con equidad focalizando la prestación, más que la ILP, en los hogares más pobres, y no establece ningún requisito con respecto al empleo. Como resultado, obtiene una reducción de la tasa de pobreza severa mayor que la ILP con un coste fiscal menor. La segunda intenta corregir los "saltos" que se producen en las cuantías percibidas estableciendo continuidad en la prestación, pero con un coste fiscal similar a la opción A, obtendría una reducción menor de la tasa de pobreza severa:

- **Opción A**: Se propone una prestación con dos tramos (<20% mediana y <60%).

  Cuantía:

  - Ayuda por adulto: 80% IPREM para el tramo 1.
  - Complemento por hijo a cargo (con un máximo de 3 hijos) para todos los tramos:
    - 1.200 €/año para todos los tramos.

- **Opción B:** Se propone una prestación con dos tramos (<30% mediana, <60% mediana).

  Cuantía:

  - Ayuda por adulto: decreciente en el tramo 1 desde el 80% del IPREM hasta llegar al 10% del IPREM. En el tramo 2 la cuantía es 0 €.
  - Complemento por hijo a cargo (con un máximo de 3 hijos) para todos los tramos:
    - 1.680 €/año (140 €/mes) para el tramo 1.
    - 1.200 €/año para el tramo 2.

El diseño institucional se enfoca a mejorar la coordinación y transparencia de las prestaciones. En este sentido, se podría sustituir las prestaciones existentes nacionales y autonómicas por la nueva propuesta, permitiendo a las comunidades autónomas complementar la prestación tanto en términos de cobertura como de generosidad. La prestación, que se encuadraría dentro del sistema de Seguridad Social como una prestación no contributiva, podría ser gestionada mediante el principio de ventanilla única a través de los trabajadores sociales de las corporaciones locales incluyendo el perfilado de los beneficiarios y la derivación hacía los servicios que necesiten, sean políticas activas de empleo o de lucha contra la exclusión social. Esto sería posible mediante la implementación de un sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo, lo que supondría un importante avance para el conjunto de las políticas sociales y de empleo. También en términos de gestión se propone la inscripción de los solicitantes en la Agencia Tributaria para agilizar trámites y reducir el riesgo de fraude. Por último, la propia normativa debe recoger previsiones sobre la evaluación y el seguimiento continuo del programa.

CUADRO 14. COMPARATIVA DEL COSTE FISCAL Y HOGARES BENEFICIARIOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Coste (M€)	7.200	5.500	5.500
Hogares beneficiarios (millones)	1,1	1,8	1,8

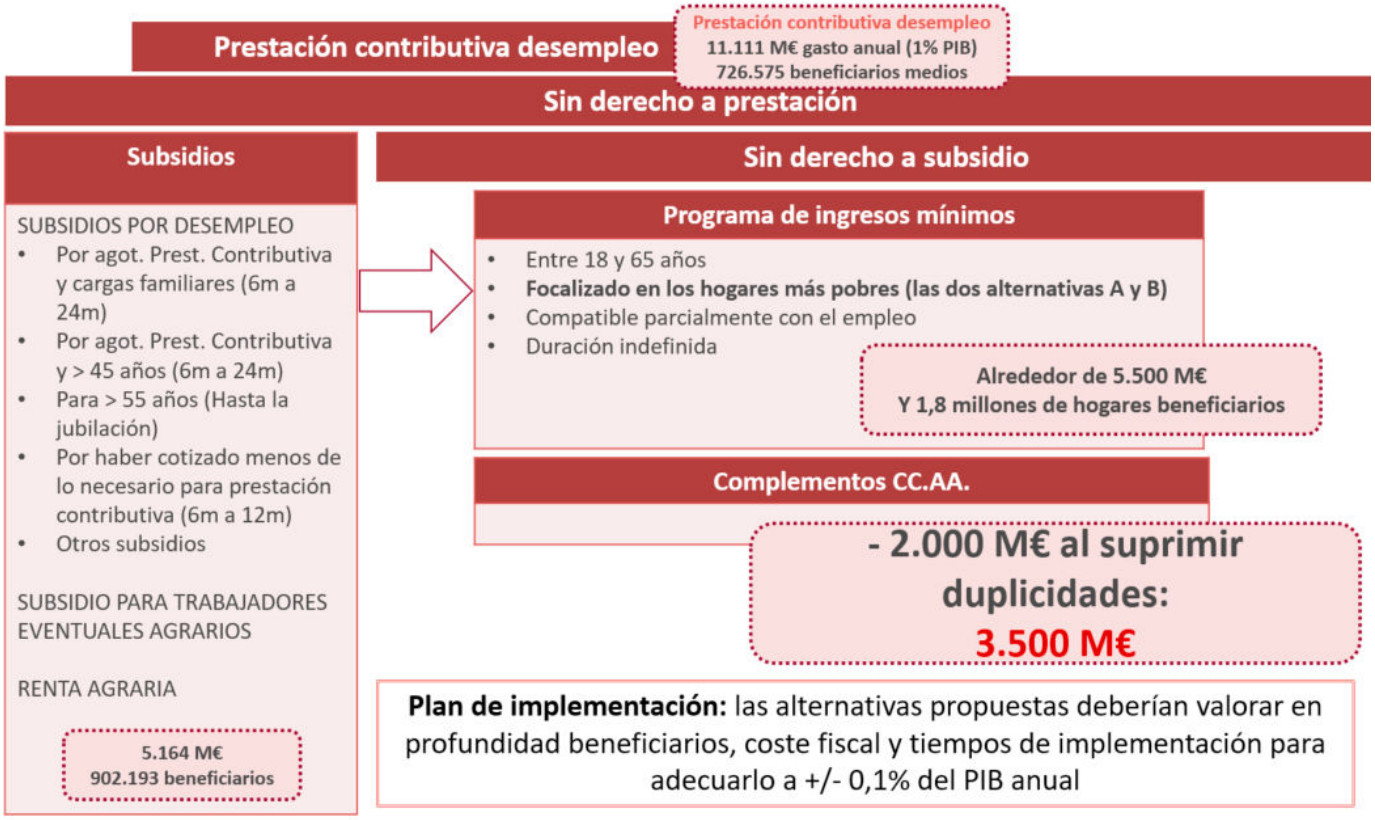
Las alternativas de la AIReF permiten alcanzar o superar los objetivos de reducción de la pobreza con un menor coste fiscal. Las alternativas propuestas tienen un menor coste fiscal, unos 1.500 millones de euros menos al que hay que añadir un ahorro en torno a 2.000 millones por la supresión de duplicidades. Además, presenta mejores resultados en términos de reducción de la pobreza severa, entre un 50% y un 60%. Este nuevo sistema debería introducirse de manera gradual (3 años), lo que supondría anualmente una décima más de déficit estructural, cuya compensación con otras medidas resulta factible.

CUADRO 15. COMPARATIVA DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Gini	-4,2	-4,0	-4,2
Variación Tasa pobreza (60% mediana)	-12,1	-2,0	-4,7
Variación Tasa pobreza severa	-27,6	-60,4	-46,0

Esta alternativa simplificaría el mapa de prestaciones como se expone en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 39. LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA TRAS LA PROPUESTA AIREF: DESCRIPCIÓN, COSTE Y BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y rentas mínimas de las CCAA y las propuestas AIReF.

EL PRESIDENTE DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL

José Luis Escrivá Belmonte

7
ANEXOS METODOLÓGICOS

7.1. La encuesta a los trabajadores sociales

La evaluación que ha llevado a cabo la AIReF ha utilizado distintas fuentes de información pública. Desde los registros del SEPE y la TGSS para conocer los efectos de los programas nacionales, hasta los registros de las comunidades autónomas con información sobre sus rentas mínimas. Sin embargo, **la AIReF consideró que una de las fuentes de información debía estar basada en la opinión y la experiencia de los trabajadores sociales que atienden a los solicitantes de las rentas mínimas**, ya que este colectivo conoce de primera mano a los potenciales beneficiarios, los problemas administrativos de la gestión, así como otras ayudas que este colectivo puede recibir.

Para la recogida de información se elaboró una encuesta cerrada y estructurada, con algunas preguntas abiertas, dirigida a los trabajadores sociales que atienden a los potenciales perceptores de rentas mínimas.

La encuesta se implementó en una plataforma web y **para la difusión entre los trabajadores sociales se contó con la intervención del Consejo General del Trabajo Social**. Este órgano aglutina a treinta y seis colegios profesionales, entre los que se encuentran colegios autonómicos, provinciales o multiprovinciales.

Los colegios profesionales son los que establecieron contacto con los colegiados enviando el enlace con la encuesta a los colegiados de sus circunscripciones. Además, se elaboró un vídeo que la AIReF difundió por twitter y a través de su web.

Metodología

Cuestionario

El cuestionario, que estuvo operativo entre el 27 de septiembre y el 30 de noviembre de 2018, se estructuró en diez bloques con los siguientes contenidos:

1. Información del puesto laboral del trabajador social.

2. Perfil sociodemográfico de todas las personas que necesitan una renta mínima (RM).

3. Causas estructurales y coyunturales de la pobreza.

4. Perfil sociodemográfico de las personas que no llegan a solicitar una renta mínima y no figuran en ningún registro.

5. Limitaciones en el acceso a la renta mínima, limitaciones administrativas y normativas.

6. Inserción laboral de los perceptores de rentas mínimas.

7. Cuantía y suficiencia de la renta mínima y valoración del impacto de los programas en los demandantes.

8. Políticas activas de empleo, políticas pasivas y nivel de participación de las distintas administraciones.

9. Adecuación de los recursos de los trabajadores sociales.

10. Marco regulatorio.

Encuesta piloto

El cuestionario se sometió a una prueba piloto en la que participaron trabajadores sociales del Ayuntamiento de Madrid, una ONG que trabaja con personas en riesgo de exclusión social y el Secretariado Gitano.

Todos ellos hicieron interesantes aportaciones, puntualizaciones y observaciones que se incorporaron a la versión inicial del cuestionario, dando lugar a la versión final que es la que se encuentra recogida en este documento.

Diseño muestral y muestra obtenida

La encuesta se envió a 1.750 colegiados a través del Consejo General del Trabajo Social de forma proporcional al número de colegiados de los 36 colegios profesionales que integran el Consejo.

Se obtuvo una tasa de respuesta cercana al 11% con información de todas las comunidades autónomas. Ante la posibilidad de que la participación no fuera elevada, a modo de comprobación y para garantizar la robustez de los resultados obtenidos, se diseñaron una serie de preguntas en el cuestionario, relacionadas con las características de los participantes en los programas de renta mínima que se conocen a través de otras fuentes de información, como registros administrativos de las comunidades autónomas y otras encuestas: los resultados están completamente alineados.

Tratamiento de las variables

En el cuestionario no se incluyó ninguna variable de escala, la gran mayoría de las preguntas del cuestionario constan de respuestas con alternativas semánticas, son variables ordinales. En ocasiones para su mejor exposición y tratamiento se han convertido en variables de intervalo asignándoles un valor numérico:

7	Alta presencia	Alta influencia	Muy adecuado	Alto
5	Presencia media	Influencia media	Adecuado	Medio
3	Baja presencia	Baja influencia	Poco adecuado	Bajo
1	Ninguna presencia	Ninguna influencia	Nada adecuado	Inexistente

9	Totalmente de acuerdo
7	De acuerdo
5	En desacuerdo
3	Muy en desacuerdo
1	Tema sin relevancia

De esta forma, las variables con cuatro respuestas tienen un rango que oscila entre 10 y 70, correspondiendo el primero a ninguna presencia/influencia, nada adecuado o inexistente y 70 a alta presencia/influencia, muy adecuado o alto. Las variables que cuentan con respuestas de cinco opciones oscilan entre 10 y 90.

El bloque sobre las causas coyunturales y estructurales de la pobreza se planteó con seis causas que había que colocar por orden de importancia de mayor a menor. Para cada uno de los seis ítems la importancia se ha calculado asignando un 6 al ítem mencionado en primer lugar, un 5 al mencionado en segundo lugar y así sucesivamente hasta asignar un 1 al citado en último lugar.

Resultados[18]

Entre las principales **características sociodemográficas de las personas que necesitan una Renta Mínima** (cuadro 16) destacan los adultos de mediana edad, con estudios primarios o sin estudios, en el paro y con vivienda alquilada. Las mujeres tienen una presencia ligeramente mayor que los hombres, así como los nacionales españoles tienen mayor presencia que los extranjeros y los residentes en ciudades más que los residentes en entornos rurales.

En lo que se refiere a los colectivos especiales, las personas gitanas, las personas con discapacidades y las mujeres víctimas de violencia de género se encuentran con mayor necesidad de una renta mínima que las personas con dependencia personal.

Con respecto a las dependencias o adicciones, todos tienen una presencia media.

CUADRO 16. PRESENCIA DE CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS PERSONAS QUE NECESITAN RM (PORCENTAJES)

Características sociodemográficas		Alta presencia	Presencia media	Baja presencia	Ninguna presencia
Género	Hombre	33%	51%	16%	1%
	Mujer	77%	20%	3%	0%
	Otro	9%	9%	43%	40%
Edad	Menores de 30	13%	36%	44%	7%
	De 30 a 45	56%	37%	8%	0%
	De 46 a 65	70%	25%	4%	1%
	Mayores de 65	3%	16%	48%	34%
Nivel educativo	Medios	7%	38%	48%	7%
	Sin estudios	70%	19%	11%	1%
	Primarios	75%	23%	2%	0%
	Altos	1%	7%	65%	28%
Nacionalidad	Españoles	71%	27%	3%	0%
	Extranjeros	44%	39%	14%	3%

(continúa)

18 Todos los resultados que a continuación se presentan tienen como fuente los datos de la encuesta a los trabajadores sociales.

Características sociodemográficas		Alta presencia	Presencia media	Baja presencia	Ninguna presencia
Situación de regularidad	Extranjeros en situación regular	55%	32%	10%	2%
	Extranjeros en situación irregular	26%	29%	22%	22%
	Solicitantes de asilo, refugio, etc.	12%	20%	40%	27%
Tiempo de residencia CA	Inferior al requerido en la CA	14%	25%	44%	17%
	Cumple el requisito de la CA	81%	15%	3%	1%
Tipo de hogar	Unipersonal	32%	39%	28%	1%
	Monoparental	57%	32%	10%	2%
	Pareja sin menores	5%	25%	62%	8%
	Pareja con menores	63%	28%	7%	2%
	Familia extensa con menores	26%	35%	33%	5%
	Familia extensa sin menores	3%	22%	57%	18%
Tipo de vivienda	En propiedad	8%	30%	57%	5%
	Alquilada	79%	16%	4%	1%
	Vivienda insegura	35%	26%	28%	11%
	Sin vivienda	20%	22%	37%	21%
	Chabola, prefabricado, etc.	19%	13%	41%	28%
	Sin techo	18%	11%	36%	35%
Situación laboral	Empleo precario	38%	41%	18%	3%
	Empleo "irregular"	57%	33%	8%	2%
	Parado	84%	14%	2%	0%
	No activo	34%	37%	24%	5%
Entorno	Rural	24%	28%	30%	18%
	Urbano	74%	12%	4%	10%
	Hábitat segregado	12%	16%	32%	40%
Colectivos sensibles	Mujeres víct. violencia género	20%	42%	33%	5%
	Personas con discapacidad	16%	54%	28%	2%
	Personas dependientes	7%	19%	57%	17%
	Personas gitanas	44%	24%	17%	16%
Dependencias	Drogodependiente	18%	38%	39%	6%
	Dependiente del alcohol	28%	40%	27%	4%
	Otras dependencias	16%	34%	41%	9%

El **perfil predominante de las personas que no llegan a solicitar una renta mínima** (cuadro 17) puede resumirse con las siguientes características:

- No hay diferencias por género.
- Edad entre 46 y 65.
- Sin estudios o con estudios primarios.
- Mayor presencia de españoles que de extranjeros. No obstante, esto es en términos absolutos, no relativos, y no debe interpretarse como que la población extranjera esta proporcionalmente más o menos necesitada que la nacional.
- De los extranjeros, los que se encuentran en situación irregular.
- Las personas solas que no conviven con familia.
- Los que habitan en viviendas de alquiler o inseguras.
- Parados o con empleos precarios o irregulares.
- Residentes en ámbitos urbanos.
- Entre los colectivos especiales, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia de género.
- Y en lo que se refiere a las dependencias de sustancias, los dependientes del alcohol.

CUADRO 17. PRESENCIA DE CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS PERSONAS QUE NUNCA LLEGAN A SOLICITAR LA RM (PORCENTAJES)

Características sociodemográficas		Presencia
Género	Hombre	48%
	Mujer	49%
	Otro	5%
	No es relevante	28%
Edad	Menores de 30	25%
	De 30 a 45	39%
	De 46 a 65	54%
	Mayores de 65	21%
	No es relevante	14%

(continúa)

Características sociodemográficas		Presencia
Nivel educativo	Sin estudios	54%
	Primarios	54%
	Medios	22%
	Altos	13%
	No es relevante	10%
Nacionalidad	Españoles	66%
	Extranjeros	38%
	No es relevante	24%
Situación de regularidad	Extranjeros en situación regular	28%
	Extranjeros en situación irregular	51%
	Solicitantes de asilo, refugio, etc.	22%
	No es relevante	36%
Tiempo de residencia en la comunidad autónoma	Inferior al requerido en la CA	43%
	Cumple el requisito de la CA	53%
	No es relevante	23%
Tipo de hogar	Unipersonal	55%
	Monoparental	35%
	Pareja sin menores	21%
	Pareja con menores	29%
	Fam. extensa con menores	18%
	Fam. extensa sin menores	13%
	No es relevante	15%
Tipo de vivienda	En propiedad	25%
	Alquilada	58%
	Vivienda insegura	34%
	Sin vivienda	27%
	Chabola, prefabricado	18%
	Sin techo	28%
	No es relevante	10%

(continúa)

Características sociodemográficas		Presencia
Situación laboral	Empleo precario	56%
	Empleo "irregular"	55%
	Parado	50%
	No activo	28%
	No es relevante	6%
Entorno	Rural	32%
	Urbano	59%
	Hábitat segregado	8%
	No es relevante	19%
Colectivos sensibles	Mujeres víctimas de violencia de género	53%
	Personas con discapacidad	60%
	Personas dependientes	43%
	Personas gitanas	37%
Dependencias	Drogodependiente	35%
	Dependencia del alcohol	50%
	Otras dependencias	32%
	No es relevante	39%

A continuación, se presentan los comentarios principales que los trabajadores sociales han incorporado sobre las personas que no llegan a solicitar la renta mínima:

- Discapacidades, enfermedades, tanto físicas como mentales, con especial incidencia en estas últimas y en enfermedades sin diagnosticar, en muchas ocasiones por no tener un adecuado control de salud.

- Vergüenza, estigma social. Personas que no quieren que se les vincule a la asistencia social.

- Procedencia de entornos normalizados, no usuarios de servicios sociales. Alta presencia de personas procedentes de clases medias que han perdido su trabajo y no conocen la existencia de la renta mínima. Muchos prefieren depender de la familia, empobreciéndola de esta forma, ya que, con los mismos recursos deben vivir más personas. Muchos jóvenes que nunca han llegado a trabajar y que continúan en el hogar familiar sin un proyecto de vida individual.

- Sin redes de apoyo social, personas aisladas que han perdido contacto con el entorno, muchas de ellas con enfermedades mentales o dependencias.

Entre estas características destacan las unidades familiares unipersonales y los trabajadores con trabajos precarios o irregulares. Un tiempo de residencia en la comunidad autónoma inferior al requerido también es, comparativamente, más relevante aquí, por lo que podría ser otra causa de disuasión para solicitar la renta mínima.

Los trabajadores sociales han respondido que la principal **causa de la pobreza** (cuadro 18) es el desempleo de larga duración, con 4,6 puntos sobre 6. Le siguen la procedencia de grupos de marginalización (pobreza familiar, grupos étnicos, emigrantes sin arraigo), la falta de formación, educación, preparación y la precariedad laboral con valores en torno a 4 puntos.

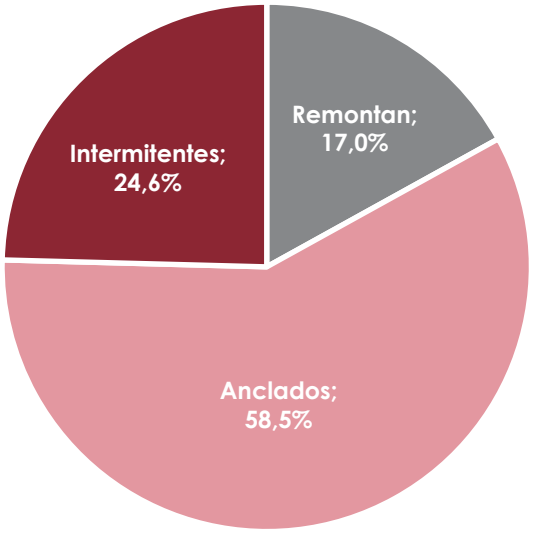
La incapacidad no reconocida con 2,9 y los emigrantes retornados sin haber trabajado en el extranjero o sin poder acreditarlo con 1,5.

CUADRO 18. PRINCIPALES CAUSAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES DE LA POBREZA

	1.ª mención	2.ª mención	3.ª mención	4.ª mención	5.ª mención	6.ª mención
Desempleo de larga duración	34%	26%	21%	12%	5%	3%
Procedencia de grupos con marginalización	29%	14%	14%	24%	14%	6%
Falta de formación, educación preparación	17%	22%	25%	22%	12%	3%
Precariedad laboral	15%	25%	22%	16%	16%	6%
Incapacidad no reconocida por problemas de salud	5%	9%	15%	23%	38%	9%
Emigrantes retornados	1%	4%	4%	3%	15%	74%

Con respecto a la **inserción laboral de los beneficiarios** (gráfico 40) tenemos que la población perceptora de RM que se encuentra anclada en la pobreza supone casi el 60%, un 25% percibe la RM de forma intermitente, no por razones administrativas sino porque alternan situaciones de necesidad y situaciones con trabajo. Únicamente el 17% de los perceptores consigue remontar la situación de necesidad, percibiendo la RM de forma puntual a lo largo de su vida.

GRÁFICO 40. INSERCIÓN LABORAL DE LOS PERCEPTORES DE RM



Las otras causas, señaladas por los trabajadores sociales, que suponen una salida de los programas de rentas mínimas, son los siguientes:

- Acceso a otras prestaciones, PNC, RAI.
- Rigidez y fallos administrativos, procedimientos disuasorios, plazos excesivamente cortos.
- Acceso a otros ingresos.
- Cambios en la unidad familiar.
- Renuncia voluntaria, no reconocimiento de la situación de necesidad, dificultad para aportar documentación.
- Acceso a trabajo temporal y/o precario.
- Absentismo escolar en los menores que conforman la unidad de convivencia.

En el cuadro 19 se presentan las **limitaciones, problemas, trabas, y obstáculos que tienen los demandantes de renta mínima**. Las limitaciones se han desagregado en tres tipologías, desde el punto de vista del demandante, las normativas y administrativas.

En el primer grupo, los trabajadores sociales hacen notar que los demandantes perciben la solicitud como un trámite excesivamente burocrático. La complejidad de la solicitud y el exceso de documentos requeridos y su comprensión son las principales causas limitadoras, destacando también la búsqueda activa de empleo que se exige para poder percibir la prestación y el acceso a información.

Como principales causas normativas destacan la consideración de los miembros de la unidad familiar y la complementariedad con otras rentas.

Los encuestados perciben que desde el punto de vista administrativo las principales limitaciones son las que se derivan de la rigidez en la aplicación de la normativa.

CUADRO 19. LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA RM (PORCENTAJES)

		Alta influencia	Influencia media	Baja influencia	Ninguna influencia
Limitaciones desde el punto de vista del demandante	Complejidad de trámites administrativos	57%	29%	13%	1%
	Exceso de documentación oficial	58%	26%	13%	3%
	Comprensión de la información	45%	31%	21%	3%
	Búsqueda activa de empleo	36%	28%	27%	9%
	Acceso a la información	33%	31%	27%	9%
	Acreditación empadronamiento	38%	22%	28%	11%
	Falta de vivienda normalizada	34%	29%	26%	11%
	Necesidad de tener una cuenta bancaria	25%	31%	33%	10%
	Distancia al lugar de tramitación	10%	22%	49%	19%
Limitaciones desde el punto de vista normativo	Consideración de los miembros de la unidad de convivencia y de sus rentas	61%	28%	11%	1%
	Cómputo de ingresos, complementariedad con otras rentas	57%	32%	11%	1%
	Acreditación empadronamiento	36%	24%	31%	8%
Limitaciones desde el punto de vista administrativo	Grado de rigor y escrupulosidad en el control de los requisitos	15%	42%	28%	15%
	Claridad y sencillez para el cálculo de la renta del solicitante	10%	40%	37%	14%
	Garantía de que el proceso tendrá una resolución lógica	11%	38%	31%	21%
	Tiempos de tramitación	12%	14%	33%	41%

En lo que respecta a la **cuantía y suficiencia de la renta mínima** (cuadro 20), los encuestados mayoritariamente la ven como una ayuda limitada, con poca capacidad de paliar la situación de pobreza.

Existe una cierta inclinación a que la cuantía debe adaptarse al nivel de vida de cada comunidad autónoma, un 51% está de acuerdo o totalmente de acuerdo, en tanto que el 48% está en desacuerdo o muy en desacuerdo. Por el contrario, el 88% considera que la cuantía no está adaptada al tipo de entorno (rural o urbano).

Existe una clara polarización entre los trabajadores sociales que opinan que la percepción de la RM incentiva a no buscar trabajo, un 47% está de acuerdo o totalmente de acuerdo, mientras que el 53% está en desacuerdo o muy en desacuerdo.

El mayor consenso en el desacuerdo se refiere a que la renta mínima ayude a paliar estigmas sociales o facilite el emprendimiento de proyectos personales, familiares o profesionales.

CUADRO 20. GRADO DE ACUERDO CON LA CUANTÍA DE LA RM Y VALORACIÓN SOBRE EL IMPACTO PERSONAL (PORCENTAJES)

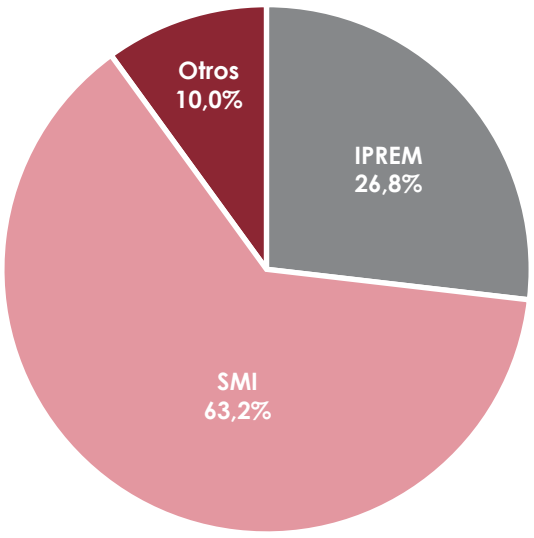
		Porcentajes				
		Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Sin relevancia
Cuantía y suficiencia de la RM	La cuantía de la RM debe ser diferente en cada comunidad autónoma según el nivel de vida	13%	38%	27%	21%	1%
	La evolución de la cuantía de la RM ha evolucionado favorablemente a lo largo de los años	4%	22%	46%	27%	1%
	La RM llega a quien tiene que llegar	1%	14%	58%	27%	1%
	La cuantía de la RM es adecuada para los diferentes tamaños de familia	2%	16%	48%	35%	0%
	La cuantía de la RM permite satisfacer los gastos básicos de supervivencia	1%	17%	45%	35%	2%
	La cuantía de la RM es adecuada al entorno (rural o urbano)	1%	11%	56%	32%	1%

(continúa)

Valoración del impacto personal de los programas (subjetivo)	La percepción RM incentiva a no buscar trabajo	12%	35%	42%	11%	0%
	La RM proporciona sensación de estabilidad a quien la percibe	4%	46%	37%	13%	1%
	La percepción RM favorece el desempeño educativo de los menores	4%	42%	41%	10%	4%
	La RM proporciona bienestar personal y autoestima a los perceptores	2%	30%	49%	19%	1%
	La percepción RM ayuda a paliar estigmas sociales	1%	16%	55%	29%	0%
	La percepción RM facilita el emprendimiento de proyectos personales, familiares o profesionales	0%	20%	47%	33%	0%

En lo que se refiere al **indicador de referencia para el cálculo de la renta mínima** (gráfico 41, se preguntó cuál era el más adecuado, el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) u otro.

GRÁFICO 41. INDICADOR PARA EL CÁLCULO DE LA RM

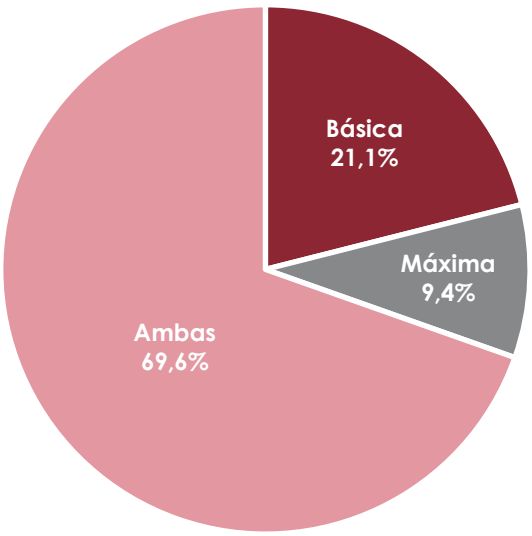


El SMI es citado como referente para el cálculo de la cuantía de la renta mínima por el 63% de los trabajadores sociales. Por el IPREM se decanta el 27%.

El 10% restante se decanta por adecuar la cuantía a las situaciones personales, la comunidad autónoma de residencia, el tamaño de la unidad familiar o la forma de tenencia de la vivienda, ya que el alquiler puede llevarse la totalidad de la cuantía de la renta mínima. Asimismo, se mencionan también otros aspectos como los problemas salud que impiden la continuidad en empleos, alcoholismos encubiertos, enfermedades mentales o la violencia de género.

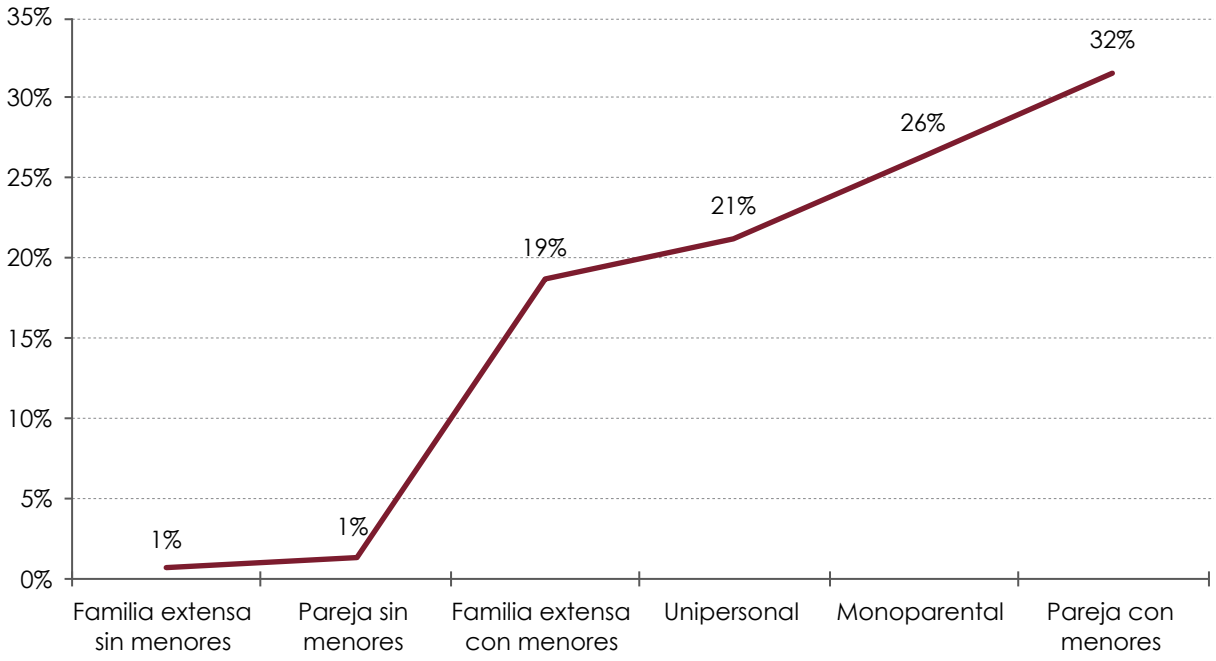
En lo que se refiere al **diseño de la renta mínima** (gráfico 42) hay varias cuantías, una básica y un complemento en función del número de miembros de la unidad familiar. Se preguntó cuál de esas cuantías debería ser modificada para que la cantidad final se adecuara a las necesidades del hogar.

GRÁFICO 42. CANTIDAD DE LA RENTA MÍNIMA QUE DEBE SER MODIFICADA



El 70% de los trabajadores sociales opinan que la cuantía de la renta mínima debe modificarse tanto en la cantidad básica como en la máxima. Los **tipos de hogar más beneficiados con la nueva renta mínima** (gráfico 43) serían las familias con menores[19], especialmente las parejas y las monoparentales.

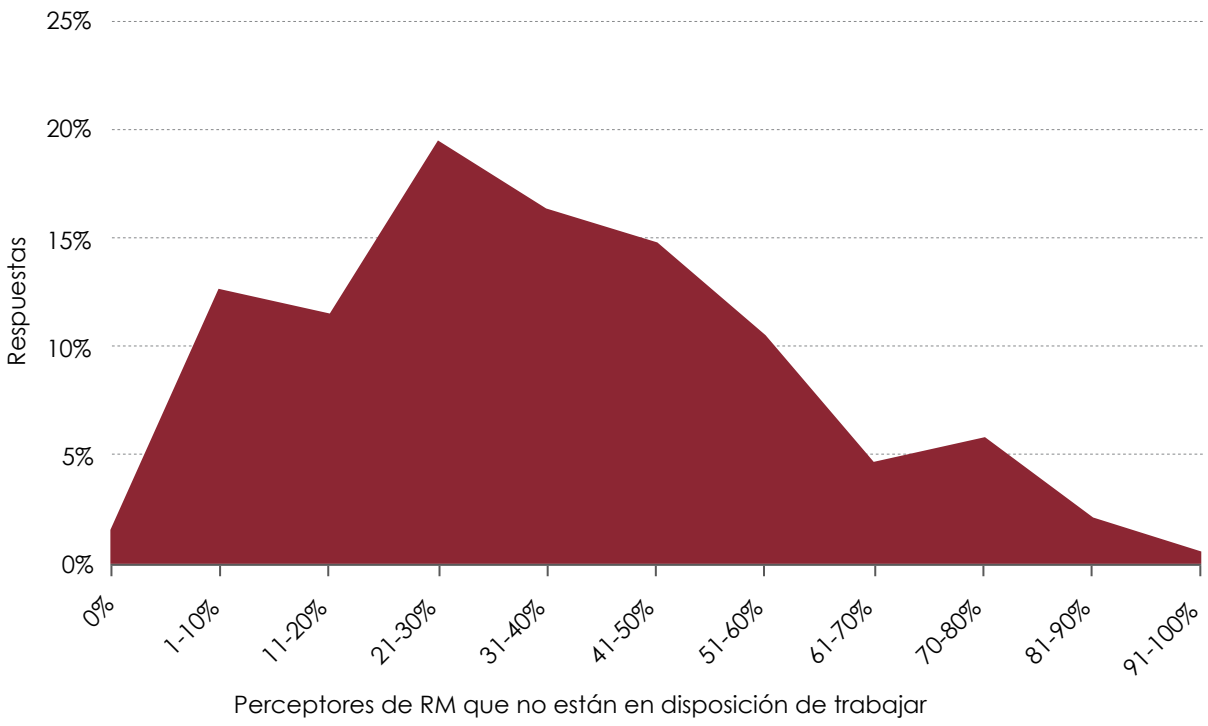
GRÁFICO 43. TIPO DE HOGAR MÁS BENEFICIADO CON EL NUEVO DISEÑO DE LA RENTA MÍNIMA



19 Aunque el porcentaje de hogares con hijos a cargo que cubre la ILP no llega al 50%, es probable que la respuesta de los trabajadores sociales apoye el hecho de que los hogares con menores estarán muy representados porque eso sí ocurre en las rentas mínimas de las CCAA donde, tradicionalmente, las familias con hijos dependientes sí están más representadas. Probablemente están pensando en la ILP más como una renta mínima de las CCAA que como una prestación para desempleados de larga duración de las que otorga el SEPE.

En el gráfico 44 se presenta la percepción que tienen los trabajadores sociales acerca de los **perceptores de renta mínima que no están en disposición de trabajar**. La media se sitúa en el 39%[20], con un rango de dispersión elevado, entre el 0 y el 95%. Un 36% de las respuestas se encuentran en la horquilla 21%-40%.

GRÁFICO 44. PERCEPTORES DE LA RENTA MÍNIMA QUE NO ESTÁN EN DISPOSICIÓN DE TRABAJAR



20 Porcentaje que se refiere a cuántas personas no estarían dispuestas a trabajar sobre la población en edad de hacerlo.

Las políticas activas de empleo más adecuadas para aquellas personas que se encuentran en disposición de trabajar (cuadro 21) son las referidas a la monitorización y seguimiento personalizado en la búsqueda de empleo, así como la formación y educación. Como la política menos adecuada se encuentra la promoción del autoempleo.

CUADRO 21. ADECUACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A LOS PERCEPTORES DE RENTA MÍNIMA (PORCENTAJES)

	Muy adecuado	Adecuado	Poco adecuado	Nada adecuado
Realización de itinerarios personalizados y acompañamiento en la búsqueda de empleo	62%	24%	9%	5%
Medidas complementarias de inserción socio laboral por parte de la administración	53%	32%	11%	5%
Formación y educación para el empleo	53%	30%	13%	4%
Actuaciones de empleo protegido	51%	34%	10%	5%
Políticas de intermediación laboral	51%	33%	11%	6%
Requisito de búsqueda activa de empleo (BAE)	44%	35%	16%	4%
Incentivos económicos a la contratación (políticas pasivas de empleo)	44%	31%	18%	6%
Promoción del autoempleo	24%	28%	36%	12%

Los perceptores de renta mínima pueden percibir otro tipo de ayudas procedentes del sistema de garantía de rentas (cuadro 22), entre estas las más extendidas son las otorgadas por los ayuntamientos y las prestaciones de apoyo a las familias.

En menor medida participan las comunidades autónomas y el tercer sector. Con menor intensidad se encuentran las prestaciones de atención a la dependencia y las pensiones no contributivas o asistenciales.

En lo que se refiere a otras prestaciones se citan fundamentalmente ayudas al alquiler de vivienda y ayudas a víctimas de violencia de género.

CUADRO 22. PARTICIPACIÓN DE PRESTACIONES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS ENTRE LOS PARTICIPACIÓN DE PRESTACIONES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS ENTRE LOS PERCEPTORES DE RM (PORCENTAJES)

	Porcentajes			
	Alto	Medio	Bajo	Inexistente
Ayudas periódicas o de emergencia de los ayuntamientos	49%	29%	17%	4%
Prestaciones familiares y apoyo a las familias	39%	32%	26%	3%
Subsidios y ayudas de naturaleza asistencial por desempleo	24%	35%	30%	11%
Ayudas de emergencia de las CCAA	29%	25%	33%	13%
Ayudas monetarias del tercer sector de acción social	25%	25%	37%	13%
Prestaciones de atención a la dependencia	13%	32%	51%	5%
Pensiones no contributivas y asistenciales	17%	25%	43%	15%
Otros	17%	10%	20%	53%

En lo que se refiere a prestaciones no monetarias, **los servicios sociales constituyen el principal otorgador de prestaciones** (cuadro 23). Estos incluirían los comedores sociales y los bancos de alimentos, alojamiento de personas sin techo, la inserción socio laboral o la atención especial a inmigrantes. Los servicios sanitarios y de educación destacan como las siguientes partidas más habituales entre perceptores de la renta mínima.

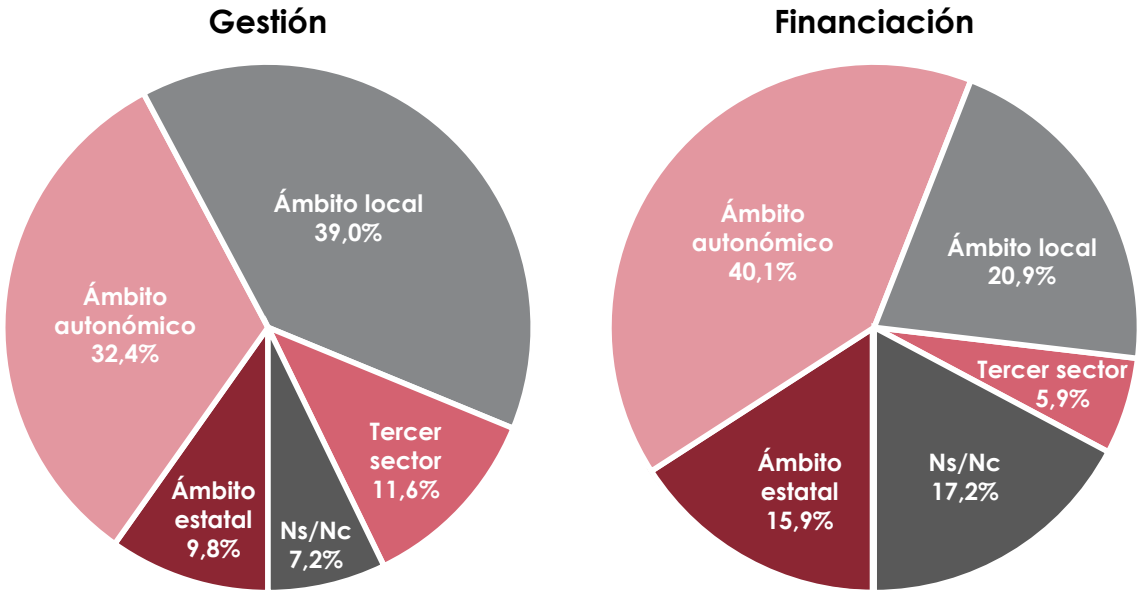
Con respecto a otras prestaciones aparecen citadas ayudas alimentarias, ayudas puntuales de carácter asistencial, ayudas a emigrantes retornados, exenciones de impuestos, deducciones de tasas, beneficios fiscales, asistencia jurídica y protección ante la violencia de género.

CUADRO 23. PARTICIPACIÓN DE PRESTACIONES DE SERVICIOS BÁSICOS ENTRE LOS PERCEPTORES DE RENTA MÍNIMA (PORCENTAJES)

	Porcentajes			
	Alto	Medio	Bajo	Inexistente
Servicios sociales	84%	13%	3%	0%
Sanidad y atención socio sanitaria (asistencia sanitaria, prestación farmacéutica, etc.)	47%	36%	16%	1%
Educación	44%	37%	16%	3%
Ayudas no monetarias del tercer sector de acción social	41%	25%	25%	9%
Atención a la dependencia	21%	36%	38%	5%
Vivienda	18%	27%	46%	8%
Otros	7%	9%	17%	66%

Sobre **la gestión y la financiación** (gráfico 45), los trabajadores sociales apuntan a que recae principalmente en el ámbito autonómico y local, especialmente la gestión. La administración local y el tercer sector son más activos en la gestión que en la financiación, mientras que en las administraciones autonómica y estatal ocurre lo contrario.

GRÁFICO 45. NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EN LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE PRESTACIONES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS Y DE SERVICIOS BÁSICOS



Si analizamos la **adecuación del marco regulatorio actual** y el nivel de cambios (gráfico 46), el 53% de los trabajadores sociales creen que es necesaria una ley nacional que ampare a todas las personas sin ingresos, un 25% cree es interesante la iniciativa legislativa popular y únicamente el 13% cree que el sistema actual es el correcto, aunque habría que hacer algunos ajustes.

GRÁFICO 46. ADECUACIÓN DEL MARCO REGULATORIO ACTUAL Y NIVEL DE CAMBIOS

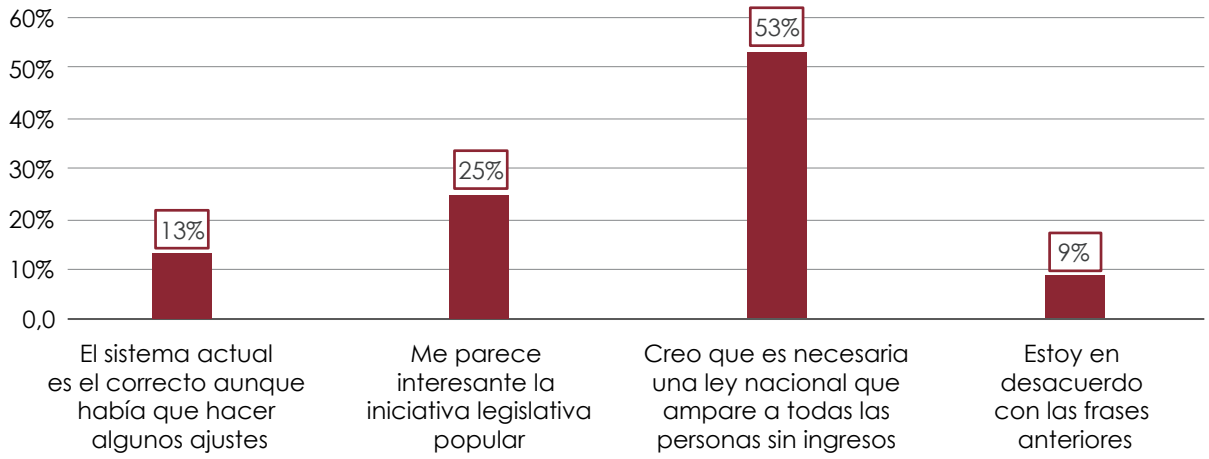
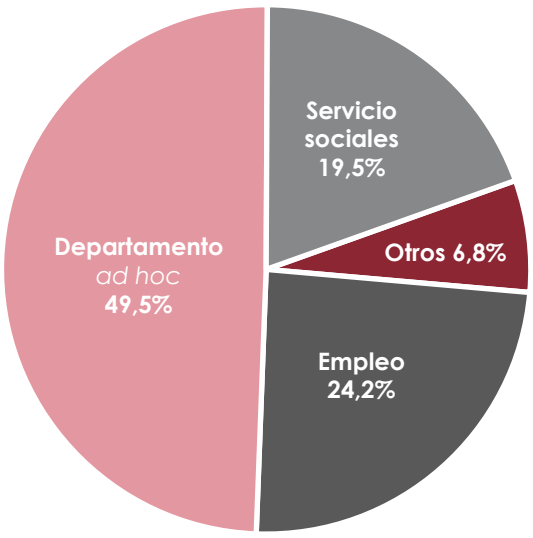


GRÁFICO 47. TIPO DE SERVICIO QUE DEBERÍA GESTIONAR LAS PRESTACIONES

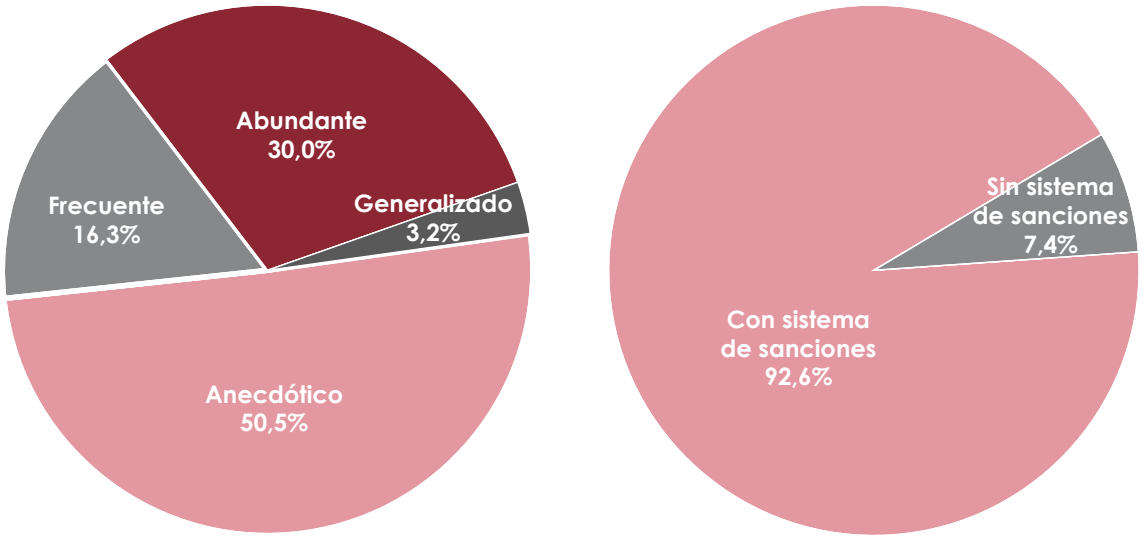


En lo que se refiere a quién debería gestionar las prestaciones la respuesta más señalada fue la creación de un departamento *ad hoc*, seguida de Empleo y Servicios Sociales. Entre las otras categorías se encuentran: la gestión mixta, coordinada y especializada, administraciones locales, INSS, centros de acción social de base o Hacienda.

Por último, se indagó sobre el **nivel de fraude** (gráfico 48). La mitad de los encuestados lo consideró anecdótico, mientras que la otra mitad lo consideraba relevante en mayor o menor grado.

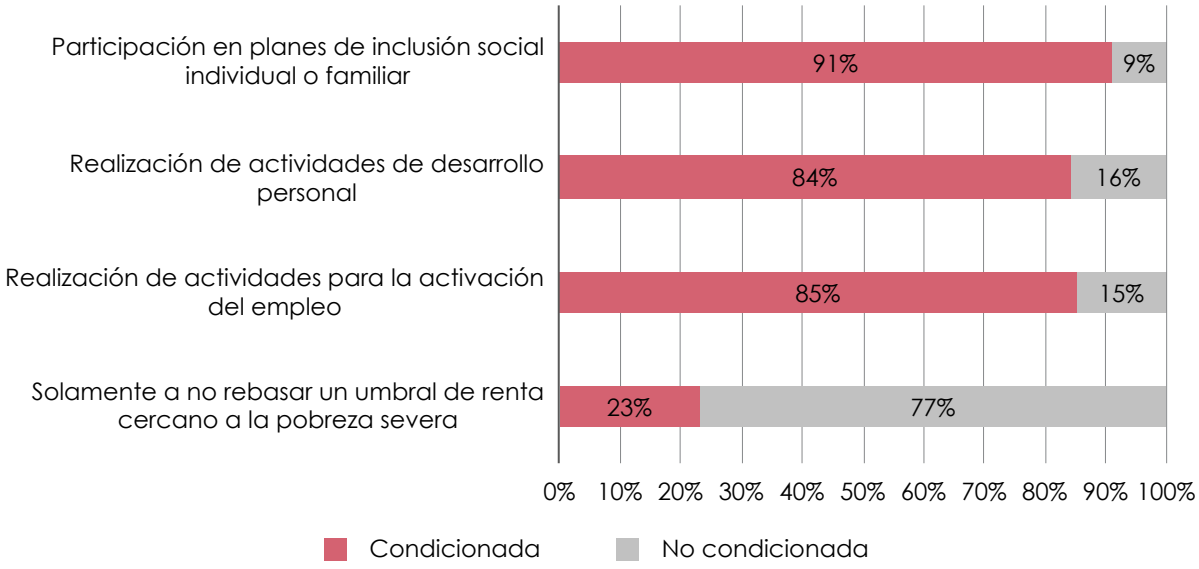
La pregunta sobre el sistema de sanciones la han contestado los que piensan que el fraude es algo más que anecdótico, de estos el 93% opta por que exista un sistema de sanciones.

GRÁFICO 48. NIVEL DE FRAUDE EN LA PERCEPCIÓN DE RENTA MÍNIMA Y EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE SANCIONES



En lo referente a los **condicionantes a los que debería ajustarse la renta mínima** (gráfico 49), únicamente un 23% considera que debería estar condicionada solamente a no rebasar un nivel de renta cercano a la pobreza. Por el contrario, entre el 85% y el 91% se decantan por condicionantes que tienen que ver con el desarrollo personal y el compromiso de mejorar la situación de exclusión.

GRÁFICO 49. CONDICIONANTES A LOS QUE SE DEBERÍA AJUSTARSE LA RENTA MÍNIMA



Los trabajadores sociales apuntan a que **el tiempo para la gestión de las demandas relacionadas con la renta mínima no es el adecuado** (cuadro 24), un 76% lo considera poco o nada adecuado. En lo que se refiere a la duración de las entrevistas con los demandantes, el mismo valor anterior mejora algo y se sitúa en el 65%; un 30% de los encuestados considera que ese tiempo es adecuado.

Mejor adecuación obtiene la calidad de la atención y la capacidad de ayuda efectiva a los demandantes, en una escala entre 10 y 70 se encuentran alrededor del 40, lo que implica que el porcentaje de los que lo consideran adecuado o muy adecuado es mayor que los de poco o nada adecuado.

En lo que se refiere a los avances en medios técnicos existe recorrido para la mejora. La mayor adecuación se refiere al nivel de digitalización con un índice de 41,5. El resto de variables están relacionadas con las vinculaciones entre diferentes administraciones, que claramente deben mejorar lo que agilizaría los trámites para el demandante.

CUADRO 24. ADECUACIÓN DEL TIEMPO Y LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES SOCIALES, AVANCES EN MEDIOS TÉCNICOS (PORCENTAJES)

	Porcentajes			
	Muy adecuado	Adecuado	Poco adecuado	Nada adecuado
Calidad de la atención a los demandantes de RM	9%	47%	34%	10%
Capacidad de ayuda efectiva a los demandantes para la tramitación de la RM	8%	36%	47%	10%
Tiempo para la atención a los demandantes de RM (duración de entrevistas)	6%	30%	44%	21%
Tiempo para la gestión de las demandas de RM	3%	21%	51%	25%
Nivel de digitalización	10%	46%	34%	9%
Vinculación de la comunidad autónoma con Hacienda	12%	39%	30%	20%
Cruce telemático	8%	32%	40%	20%
Vinculación seguridad social y empleo	12%	25%	35%	28%

Para finalizar se presentan algunas **características sobre los trabajadores sociales**: el **82% son mujeres**, el **66% trabaja en los ayuntamientos** (gráfico 50) y el **73% se dedica a Servicios Sociales** de Atención Social Primaria (gráfico 51).

GRÁFICO 50. ADMINISTRACIÓN A LA QUE PERTENECE EL TRABAJADOR SOCIAL

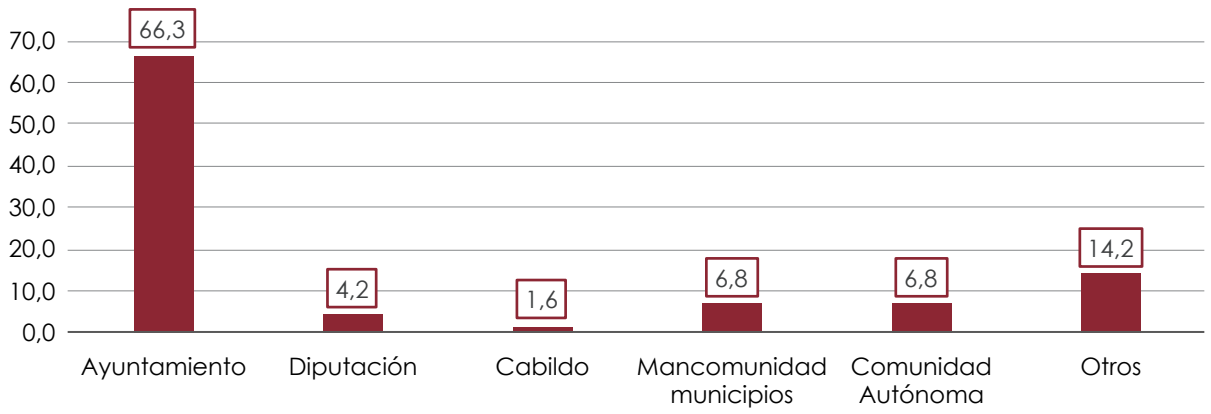
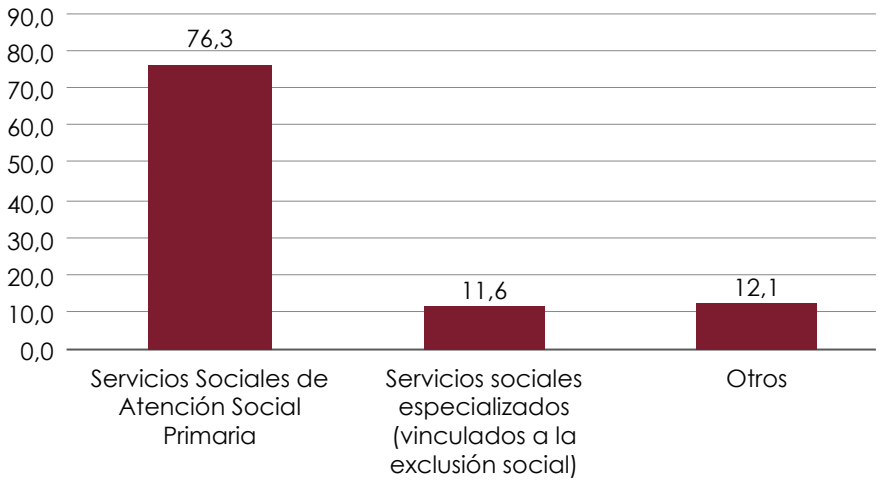


GRÁFICO 51. TIPOLOGÍA DE TRABAJO DEL TRABAJADOR SOCIAL



7.2. El modelo de dependencia

La AIReF ha desarrollado un modelo de dependencia con el objetivo de conocer las variables personales (y del hogar) que explican la participación y duración de los individuos en los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas. Con ese objetivo hemos elaborado un **modelo *logit* ordenado**.

La base de datos de rentas mínimas de las comunidades autónomas

La AIReF ha contado con una base de datos con información de las rentas mínimas de las comunidades autónomas creada a partir de los registros administrativos de sus respectivos programas (en adelante **BD_RRMM_AIReF**).

Aunque en encuestas a hogares, como la ECV, se incluyen preguntas sobre la participación en estos programas, la información proveniente del registro administrativo, aunque con otros problemas, resulta más concisa para el análisis de la dependencia de los hogares, ya que dispone de variables relativas a las características del programa, junto con otras relativas a los perceptores y su entorno.

La construcción de la **BD_RRMM_AIReF** no ha resultado una tarea sencilla. Cada comunidad autónoma es responsable de la gestión de sus programas y los sistemas de información de los que disponen son heterogéneos, de ahí que haya sido necesario armonizar las características necesarias para la construcción de la base de datos final a través de un diseño de registro común que se les envió y que tenía características propias del programa, variables sociodemográficas y otras relacionadas con ciertas dependencias y grupos étnicos particulares.

En general, al venir de un registro administrativo para la gestión, son las características referentes al programa las mejor recogidas. Aun así, no están exentas de problemas de cara a la creación de variables relacionadas con la duración de los episodios y con la identificación de un mismo hogar a lo largo del tiempo. Los episodios no están igualmente recogidos en cada comunidad autónoma y se han homogeneizado.

Todas las comunidades autónomas han participado en este trabajo enviando información desde 2005 hasta 2017[21] hasta llegar a generar más de 500.000 registros.

A pesar de todos los procedimientos de depuración, imputación, armonización y análisis que se han llevado a cabo hasta elaborar la **BD_RRMM_AIReF**, la calidad de los datos es mejorable y se recomienda una revisión profunda de todas las fuentes de información utilizadas para crearla, así como los procesos de unificación de criterios necesarios para llegar a tener una fuente de información robusta sobre las rentas mínimas en España y con más detalle que el que procede de los Informes de Rentas Mínimas que el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social elabora.

Metodología

La variable que queremos explicar es la "Dependencia", que toma tres valores, de menos a más dependiente (0, 1 y 2 respectivamente):

- Poco dependiente: cuando hay un solo episodio[22] y su duración es inferior a 183 días[23].
- Intermitente: cuando hay más de un episodio, todos ellos de menos de 183 días.
- Crónico: cuando hay al menos un episodio de más de 183 días.

Las variables explicativas del modelo han sido la edad[24], el sexo, los ingresos del hogar (además de la renta mínima), el año en que se recibe la ayuda, la comunidad autónoma, el nivel de estudios, el estado civil, el tipo de hogar y la cuantía de la renta mínima.

21 Algunas regiones solo han enviado información hasta 2015, al igual que hicieron para el proyecto PROGRESS. En el caso de Cataluña, que no participó en dicho proyecto, mostró su interés en participar con la AIReF en este estudio, pero no se ha podido elaborar una base de datos común al resto porque su programa actual, la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), existe de 2017, lo que dificulta la posibilidad de disponer de episodios que puedan incorporarse al análisis común.

22 Períodos ininterrumpidos de los que disfruta un beneficiario.

23 Originalmente se estableció el límite en 365 días. Sin embargo, dicha categorización hacía que los porcentajes de beneficiarios asignados a prestaciones contributivas, no contributivas y a rentas mínimas no coincidiera con las estadísticas oficiales. Por este motivo se cambió la categorización.

24 La edad es una variable continua que se introduce en el modelo de manera cuadrática para controlar los efectos diferenciados de la salida del programa cuando cierto umbral de edad es superado.

CUADRO 25. VARIABLES DEL MODELO Y SUS VALORES

VARIABLE	VALORES POSIBLES
Sexo	1 = hombre 2 = mujer
Ingresos del hogar	1 = si hay algún tipo de ingreso complementario 0 = en caso contrario
Año (desde 2005 a 2017)	*Dummies* para capturar el ciclo
Comunidad autónoma (16 regiones)	*Dummies* para capturar las características propias de la región
Nivel de estudios	1 = sin estudios o primaria 2 = secundaria 3 = bachiller o FP media 4 = universitario o superior
Estado civil	1 = soltero 2 = casado 3 = divorciado, separado o viudo
Tipo de hogar (3 niveles)	*Dummies* para: hogares unipersonales, hogares monoparentales y pareja con hijos
Cuantía (4 niveles)	Dummies para: < 150 euros al mes, entre 151 y 300, entre 301 y 500 y > 500

Un modelo ***logit* ordenado**[25] es un modelo de elección discreta donde la variable a explicar, en nuestro caso la dependencia en los programas de rentas mínimas, expresa comportamientos de los individuos a partir de una serie de características, recogidas en las variables explicativas. Los coeficientes del modelo son el logaritmo de la ratio de la probabilidad de estar en el nivel más bajo de la variable dependiente para cada nivel i de la variable explicativa entre la misma probabilidad para el nivel de referencia de dicha variable. Aplicando una transformación logarítmica a ambos lados de la ecuación tenemos que:

$$\frac{P(y=0 \mid \text{Categoría } i \text{ de la variable } x)}{P(y=0 \mid \text{Categoría más alta de la variable } x)} = e^{\beta}$$

25 Ver Green 2002a y 2002b y McFadden, 1973.

Una ratio superior a 1 significa que la probabilidad de la categoría i de la variable explicativa de estar en el menor nivel de dependencia es mayor que con respecto a la categoría más elevada, que funciona como *benchmark*. Una ratio menor que 1 indica lo contrario.

Los resultados del modelo, al tener más de dos categorías en la variable dependiente, se interpretan comparando el menor nivel de dependencia (el más bajo en nuestro caso) con respecto a los otros dos.

Resultados

Los principales resultados que se desprenden de la tabla siguiente son:

- Los hogares sin ingresos (excluyendo la renta mínima) tienen una mayor probabilidad de ser dependientes.

- Las mujeres tienen una mayor probabilidad de estar en niveles elevados de dependencia.

- Los hogares unipersonales y monoparentales muestran una mayor probabilidad de sufrir dependencia con respecto a los que viven en pareja.

- Las personas sin estudios universitarios muestran una mayor dependencia.

- Las personas que están casadas o tienen pareja de hecho suelen ser menos dependientes que aquellas que están solteras, separadas o viudas.

- Percibir cuantías elevadas de ayudas por el programa aumenta la probabilidad de ser muy dependiente.

- Los resultados muestran una evolución positiva en tanto que la dependencia del programa disminuye a lo largo del periodo.

CUADRO 26. ESTIMACIONES ECONOMÉTRICAS

Parámetro	Estimación ratio log odds	Error estándar	Chi cuadrado de Wald	Pr > ChiSq
Intercept		0.05530	6281,16	<.0001
Intercept		0.05500	1544,27	<.0001
Ingresos	0,923***	0.00425	89,55	<.0001
2005	2,246***	0.01730	546,97	<.0001
2006	2,51***	0.02180	445,69	<.0001
2007	1,020	0.01990	0,25	0.6204
2008	2,364***	0.01210	1264,18	<.0001
2009	2,159***	0.00817	2217,03	<.0001
2010	1,304***	0.00724	335,46	<.0001
2011	1,207***	0.00634	221,16	<.0001
2012	1,326***	0.00607	538,14	<.0001
2013	1,085***	0.00578	50,09	<.0001
2014	0,86***	0.00543	192,24	<.0001
2015	0,861***	0.00534	197,59	<.0001
2016	0,727***	0.00501	1007,10	<.0001
2017	0,519***	0.00599	2995,34	<.0001
Andalucía	0,303***	0.01010	4019,63	<.0001
Baleares	1,014***	0.02070	744,59	<.0001
Canarias	0,188***	0.02570	1899,27	<.0001
Cantabria	1,877***	0.02270	2699,23	<.0001
Castilla y León	0,726***	0.01630	200,91	<.0001
Castilla-La Mancha	1,234***	0.02270	1125,79	<.0001
C. Valenciana	0,164***	0.01150	11931,89	<.0001
Galicia	0,972***	0.01340	1533,64	<.0001
Madrid	1,525***	0.01720	3194,25	<.0001
Murcia	0,217***	0.02280	1826,02	<.0001
Navarra	0,305***	0.01340	2244,32	<.0001
País Vasco	0,493***	0.01650	89,04	<.0001
Cuantía recibida<150	1,28***	0.00885	384,50	<.0001
C. recibida (151<x<300)	1,081	0.00873	0,20	0.6516
C. recibida (301<x<500)	0,97***	0.00634	267,65	<.0001
Sexo	1,09***	0.00385	125,10	<.0001
Primaria	0,930	0.00749	2,16	0.1417
Secundaria	0,885***	0.01300	21,48	<.0001
Bachiller/FP	0,949	0.01010	0,82	0.3641
Soltero	1,032*	0.00525	3,37	0.0666
Casado	1,096***	0.00705	51,36	<.0001
Hogar unipersonal	0,962***	0.00649	8,89	0.0029
Hogar monoparental	0,934***	0.00662	26,35	<.0001
Pareja con hijos	1,014	0.00671	1,11	0.2914

Test	Chi-cuadrado	DF	Pr > ChiSq
Ratio de verosimilitud	368.186,7	46	<.0001
Puntuación	290.140	46	<.0001
Wald	179.278	46	<.0001

Número de observaciones: 533.624

A modo de resumen se puede decir que se observa un significativo mayor grado de dependencia entre las mujeres, los hogares unipersonales o monoparentales, con bajo nivel de estudios, sin ingresos y los solteros.

7.3. Métodos de simulación

Los modelos de simulación a partir de datos micro tienen su origen en EEUU a finales de los años cincuenta, gracias a Guy Orcutt (1957, 1961), quien sostenía que los modelos económicos de aquella época no podían evaluar bien el impacto de determinadas reformas en la distribución de la renta o en la pobreza de determinados grupos de individuos.

Existen varias maneras de clasificar los modelos de microsimulación, pero podemos dividirlos en dos grandes grupos. El primero incluye a todos aquellos modelos que analizan los efectos a corto plazo de los cambios en las políticas. El segundo incorpora la posibilidad de que se produzcan cambios en la estructura de consumo o en la oferta de trabajo de los individuos, así como la dinámica de la población y de las rentas de partida.

Para la evaluación *ex ante* de la ILP hemos utilizado un modelo de simulación elaborado en la AIReF que analiza los efectos a corto plazo de la medida.

Todos los simuladores utilizan una base de microdatos como punto de partida sobre la que se hacen los cálculos necesarios que permitan medir los efectos de determinadas reformas de políticas. Para la elaboración de este trabajo se utiliza la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2017 como referencia[26] (también conocido como *baseline),* con el que se compara una situación no conocida, que sería la implantación de la ILP.

26 La ECV recoge ingresos de mercado (trabajo y capital), transferencias monetarias a los individuos y hogares y el pago de impuestos sobre la renta y cotizaciones a la seguridad social.

El objetivo es comparar cómo varía individualmente la renta disponible de los hogares una vez se introduce la ILP sin suponer *a priori* ningún cambio en el comportamiento de los individuos. Ese cambio individual después se agregará para poder identificar los efectos acumulados de renta por tipo de hogar, decila de renta y nacionalidad, entre otros.

Comparar la renta disponible de los hogares antes y después de la reforma permite hacer un análisis de equidad y estimar el cambio en determinados índices, como el de Gini, la tasa de pobreza, los ganadores y perdedores de una reforma, la ganancia media general y por decilas de renta, entre otros.

La Encuesta de Condiciones de Vida

La fuente de información que utilizaremos para la estimación de la cobertura y el coste fiscal es la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2017, que constituye una muestra representativa de los hogares españoles, con las características necesarias para hacer esta simulación: la actividad, la edad, la composición familiar y la renta, tanto del individuo como del hogar en el que reside.

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) es una operación estadística armonizada para todos los países de la Unión Europea, que en 2004 sustituyó al Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), fuente explotada por última vez en el año 2001. El objetivo fundamental que se perseguía con la ECV era disponer de una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social, así como proporcionar información relevante sobre los efectos de las políticas socioeconómicas en el marco europeo.

La ECV es una encuesta anual que se elabora con datos transversales y longitudinales y desde el año 2005 se han ido introduciendo módulos adicionales en la componente transversal sobre temas de interés especial, como la pobreza dentro del hogar, los gastos, la capacidad financiera de las familias y el ocio dentro del hogar. El objetivo de la encuesta es conocer los siguientes aspectos del nivel y las condiciones de vida de los hogares españoles y sus miembros: sus ingresos y situación económica, la pobreza, la privación, la protección a través de rentas mínimas e igualdad de trato, el empleo, la actividad y el cuidado de niños, las jubilaciones, pensiones y la situación económica de las personas de edad, la vivienda y los gastos asociados a ella, el desarrollo regional y los movimientos migratorios, el nivel de formación, la salud y sus efectos sobre la condición socioeconómica.

8
GLOSARIO

- **Adecuación:** medida en la que la cuantía de una prestación se acerca a los umbrales de pobreza de una población. De esta manera se identifica hasta qué punto una prestación llega a cubrir las necesidades básicas.
- **Beneficiario de una prestación:** aquel individuo u hogar que recibe una prestación.
- **Cobertura de las prestaciones:** porcentaje de beneficiarios de una prestación sobre el total de individuos u hogares que deberían recibirla.
- **Complementariedad con otras políticas:** posibilidad de recibir más prestaciones, monetarias o en especie.
- **Complemento salarial:** transferencias monetarias hacia trabajadores con salarios bajos y con unas características personales determinadas. Uno de los principales requisitos es que trabaje un número mínimo de horas, con el objetivo de incentivar la permanencia en el mercado laboral o su transición hacia él.
- **Contingencias específicas:** características concretas de los individuos que les dan derecho a recibir una prestación para una necesidad o fin concreto. Sería lo contrario a recibir una prestación de manera universal.
- **Cronificación:** situación en la que los beneficiarios de una prestación permanecen de manera repetida en ella a lo largo del tiempo.
- **Decila:** cada uno de los valores de referencia de la distribución de una variable que dividen a la población en 10 grupos de igual tamaño, cuando los individuos se ordenan de manera creciente según la variable considerada (también se llama decila a cada uno de estos 10 grupos).
- **Demandante de empleo:** persona que se inscribe en los servicios públicos de empleo para la búsqueda de un empleo o mejorar el que ya poseen (intermediación laboral), para recibir otros servicios ajenos al empleo (orientación para el autoem-

pleo, formación ocupacional…) o por la obligatoriedad de inscribirse para percibir una prestación contributiva o un subsidio.

- **Desempleado de larga duración:** persona que ha estado inscrita como demandante de empleo de forma ininterrumpida durante 12 o más meses.

- **Desincentivo al mercado laboral:** aspectos en el diseño de la política que generan trabas o desmotivan a que los individuos se incorporen al mercado laboral o se mantengan en él, como, por ejemplo, el hecho de que para percibir la prestación sea indispensable llevar un número de meses determinado inscrito como demandante de empleo.

- **Efecto llamada:** distorsión que genera la puesta en marcha de una medida orientada a un colectivo específico en situación de necesidad, cuando la medida atrae a otros individuos que, sin pertenecer a dicho colectivo, pueden beneficiarse fácilmente de la misma.

- **Eficacia:** grado en el cual un programa o medida tiene el impacto o resultado buscado inicialmente.

- **Eficiencia:** grado en el que el coste de una intervención resulta adecuado en relación con el beneficio que genera.

- **Evaluación *ex ante:*** análisis que permite determinar el desempeño esperado de una determinada medida o proyecto antes de su puesta en marcha. Proporciona elementos de decisión entre proyectos alternativos o permite determinar la deseabilidad social de una medida determinada.

- **Evaluación *ex post*:** análisis que permite determinar el desempeño de una determinada medida o proyecto una vez ejecutados.

- **Exclusión social:** situación de desfavorecimiento o desigualdad que deja a los individuos fuera de algún tipo de sistema laboral, económico, social, cultural, etc. y que limita las oportunidades de acceso a mecanismos de protección. Eurostat considera las personas en riesgo de pobreza o exclusión social como la suma de las personas que están en riesgo de pobreza, las que sufren privación material y las que viven en hogares con baja intensidad de empleo.

- **Exposición de motivos:** parte no normativa de un proyecto o proposición de ley donde se explican las razones que han dado lugar al mismo.

- **Fraude:** vulneración de una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros, con la intención de conseguir un beneficio.

- **Ganadores:** individuos y/o hogares que se ven beneficiados por una reforma del sistema de prestaciones e impuestos.

- **Generosidad de las prestaciones:** cuantía de la prestación con respecto a algún indicador de referencia, como el SMI o el IPREM.
- **Hogar monoparental:** hogar compuesto por un adulto y, al menos, un menor dependiente a su cargo.
- **Hogar unipersonal:** hogar compuesto por una sola persona; se denominan así a las personas que viven solas.
- **Incidencia de la pobreza:** extensión de la pobreza entre la población total y en determinados colectivos. Son medidas de incidencia el número y porcentaje de personas en riesgo de pobreza en la población general y entre distintos subgrupos determinados por criterios territoriales o sociodemográficos, como sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, etc.
- **Índice de Gini:** medida de la desigualdad social; normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual entre más de un país. Toma valor 0 cuando todos los individuos tienen la misma renta y valor 1 cuando un individuo posee toda la renta.
- **Iniciativa legislativa popular:** instrumento previsto en la Constitución que permite a los ciudadanos participar directamente en la elaboración de las normas, posibilitando proponer al poder legislativo la aprobación de aquellos proyectos legislativos cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado. Las propuestas deben ir avaladas por no menos de 500.000 firmas acreditadas.
- **Intensidad de la pobreza:** grado o cantidad de pobreza que soportan las personas en riesgo de pobreza. Son indicadores de intensidad, por ejemplo, la brecha de pobreza, que mide la distancia entre los ingresos de la población en riesgo de pobreza y la cantidad necesaria para superar ese umbral, y la tasa de pobreza severa, que indica el porcentaje de población cuyas rentas son mucho más bajas que las del a población en riesgo de pobreza en su conjunto.
- **IPREM:** el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el susidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas, quedando este último restringido al ámbito laboral. Se publica anualmente a través de la Ley de presupuestos.
- **Límite de renta individual/por hogar:** se refiere a las cuantías máximas de renta que puede tener un individuo o un hogar para ser beneficiarios de una prestación. La definición de la prestación debe definir con claridad a qué rentas exactamente se refiere a la hora de hacer el test para su concesión.
- **Mediana:** valor central de la distribución de una variable. Ordenando la población según su nivel de renta, la mediana es el valor que divide a la población dejando

el 50% de personas con un mayor nivel de ingresos en la parte superior y el 50% restante en la parte inferior.

- **Modelos de simulación:** modelos cuantitativos que permiten evaluar *ex ante* el efecto de diferentes escenarios de reforma de una política o de un programa sobre determinadas variables, cuya senda se simula en base a los cambios que se plantean. Durante los últimos años, el desarrollo de la tecnología y la disponibilidad de grandes bases de datos han favorecido el uso de modelos de microsimulación para el análisis de políticas públicas. La evaluación *ex ante* ha convertido esta técnica en una herramienta crucial para determinar quién gana y quién pierde con una reforma (incremento de la recaudación, coste para el estado, impacto redistributivo o cambio en el número de beneficiarios).

- ***Non take-up:*** se denotan con esta expresión a las personas que tienen derecho a un determinado beneficio social pero no lo reciben bien por desconocimiento, por indiferencia o incluso por rechazo u otros motivos.

- **Perfilado de demandantes de empleo:** segmentación de demandantes de empleo por características comunes según criterios objetivos, generalmente basados en modelos matemáticos y/o estadísticos que permiten identificar, a partir de un conjunto de factores del demandante de empleo, su nivel probable de empleabilidad en un periodo determinado.

- **Pobreza infantil:** pobreza que afecta a los menores de 18 años. Los indicadores utilizados comúnmente contabilizan los menores de 18 años que viven en hogares en riesgo de pobreza en relación con el total.

- **Políticas activas de empleo:** medidas encaminadas a ayudar a las personas a mejorar su competencia laboral para acceder al empleo. Existen distintas taxonomías, pero comprenden, principalmente, la formación de trabajadores en activo y parados y los servicios de orientación y seguimiento. Además, se consideran políticas activas de empleo los incentivos a la contratación para el sector privado y la generación directa de empleos en el sector público.

- **PREPARA:** programa de recualificación profesional dirigido a las personas que agotan su prestación por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo.

- **Prestaciones asistenciales:** conjunto de medidas que pone en funcionamiento la Seguridad Social para prever, reparar o superar determinadas situaciones de infortunio o estados de necesidad concretos, que suelen originar una pérdida de ingresos o un exceso de gastos en las personas que los sufren.

- **Prestación compatible con el empleo:** condición por la cual una prestación dirigida a desempleados puede seguir siendo percibida por el individuo, bajo determinadas condiciones, cuando encuentra un trabajo.

- **Prestación no contributiva:** ayuda económica que se entrega a los ciudadanos que se encuentran en situación de necesidad, aunque no hayan cotizado nunca o, habiendo cotizado, no lo hayan hecho durante el tiempo exigido en cada caso para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Su cobro se condiciona a un nivel máximo de ingresos. En España existen prestaciones no contributivas de jubilación, invalidez y por hijo a cargo.

- **Prestaciones por hijo a cargo:** asignación económica por cada hijo menor de edad. En algunos casos, estas ayudas son extensibles a hijos mayores de edad, a cargo del beneficiario, que estén afectados por una discapacidad y a menores en régimen de acogimiento familiar, permanente o guarda con fines de adopción.

- **RAI:** el programa de Renta Activa de Inserción tiene como objetivo incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Comprende políticas activas de empleo, gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y, en su caso, una ayuda económica gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal, denominada también Renta Activa de Inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales.

- **Redistribución:** capacidad de una política de ingresos o gastos para modificar la forma en *que* se reparten los ingresos y rentas generados por los distintos factores de la producción de una economía, transfiriendo recursos de quienes tienen más a quienes tienen menos a través de impuestos sobre la renta u otras medidas.

- **Relación P90/P10:** indicador de desigualdad que relaciona dos valores de referencia en la distribución de la renta de la población: el noveno decil frente al primero. Si se ordena la población en orden creciente según su renta, se considera el nivel de renta más bajo del 10% de la población con más ingresos (noveno decil) y se divide entre el nivel de renta más alto del 10% de la población con menos ingresos (primer decil).

- **Relación P50/P10:** indicador de desigualdad que relaciona dos valores de referencia en la distribución de la renta de la población: la mediana frente al primer decil. Si se ordena la población en orden creciente según su renta, se considera el nivel de renta que divide a la población en dos partes iguales, dejando por encima al 50% de las personas con mayores ingresos y por debajo al 50% con menor renta, y se divide entre el nivel de renta más alto del 10% de la población con menos ingresos (primer decil).

- **Renta del hogar:** la renta del hogar se calcula sumando los ingresos percibidos por todas las personas que forman un hogar, que son todas aquellas que residen habitualmente en la misma vivienda, comparten los gastos y/o contribuyen a los ingre-

sos. Para el cálculo de los indicadores de pobreza, se considera la renta disponible del hogar, que incluye todos los ingresos monetarios (rendimientos del trabajo, rentas del capital y de la propiedad, transferencias entre hogares, prestaciones sociales en efectivo, ingresos procedentes de planes de pensiones privados), netos de impuestos y cotizaciones a la seguridad social. Se excluyen las prestaciones sociales en especie, el alquiler imputado, todos los ingresos en especie (salvo el vehículo de empresa), los bienes procedentes del autoconsumo y el impuesto sobre el patrimonio.

- **Renta equivalente:** concepto que permite la mejor comparación de los ingresos de los distintos tipos de hogar (número de personas y edades), dividiendo la renta del hogar por el número de unidades de consumo equivalentes que lo componen. Las unidades de consumo equivalentes consisten en otorgar un peso diferente a cada una de las personas del hogar según su edad y del tamaño del hogar, teniendo en cuenta las economías de escala que se producen cuando se comparten los gastos del hogar. Se utiliza la escala de la OCDE modificada.

- **Riesgo de pobreza:** se consideran en riesgo de pobreza las personas cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza. Se utiliza esta expresión porque el hecho de que un ingreso sea inferior al umbral es una condición necesaria pero no suficiente para que una persona sea considerada pobre.

- **Situación laboral:** se refiere a la situación de un individuo con respecto al mercado laboral: activo frente a inactivo y, dentro de los primeros, ocupados frente a parados.

- **Sistema de rentas mínimas:** conjunto de programas de las comunidades autónomas dirigidos a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, acompañado de un proceso de intervención social. En algunos casos, estos programas se vinculan además con procesos de inserción laboral. Esta prestación económica recibe diferentes denominaciones según la comunidad o ciudad autónoma, tales como salario social básico, ingreso mínimo de inserción, renta garantizada, etc. Como parte del Sistema Público de Servicios Sociales, son una competencia exclusiva de las comunidades y ciudades autónomas, por lo que cada una de ellas establece diferentes formas de acceso, requisitos exigidos, medidas complementarias, duración o cuantía, entre otros.

- **Sistema de Seguridad Social:** es un conjunto de regímenes a través de los cuales el estado garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación, por realizar una actividad profesional, o por cumplir los requisitos establecidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones que la ley define.

- **Sistema integrado de información:** sistema de información que permite el cruce de datos de los beneficiarios procedentes de distintas fuentes.

- **SMI:** Salario Mínimo Interprofesional (900 euros para 2019).

- **Subsidio extraordinario de desempleo:** ayuda económica a la que pueden acceder las personas en desempleo total que hayan extinguido por agotamiento cualquiera de los subsidios de desempleo o que sean paradas de larga duración que hayan agotado las prestaciones por desempleo, PREPARA o RAI, bajo determinadas condiciones.

- **Subsidio de desempleo:** ayuda económica que proporciona el estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal a los inscritos como demandantes de empleo que no tengan derecho a la prestación contributiva por desempleo bien por agotamiento o por pérdida de empleo cuando no tengan ingresos brutos propios superiores al 75% del SMI al mes. Los beneficiarios deben mantener la inscripción durante todo el periodo de percepción y suscribir el compromiso de actividad. También abarca una prestación específica para mayores de 52 años o para trabajadores emigrantes retornados.

- **Tasa de pobreza:** porcentaje de personas que está por debajo del umbral de pobreza. Es, por tanto, una medida relativa, que considera los ingresos de cada hogar en relación con los de los demás hogares que componen la sociedad, en un determinado momento del tiempo.

- **Tasa de pobreza extrema o severa:** porcentaje de personas que está por debajo del umbral de la pobreza severa.

- **Taxonomía de regímenes de bienestar:** clasificación de los distintos modelos desarrollados históricamente por los estados para proporcionar una red de seguridad económica a sus ciudadanos a través de políticas de redistribución, asistenciales, sociales, etc.

- **Trabajadores sociales:** profesionales de una disciplina que promueve el cambio y el desarrollo social. Su ámbito de actuación abarca desde instituciones penitenciarias, sanitarias, personas con discapacidad, personas maltratadas, inmigrantes… y cualquier grupo vulnerable que precise una atención especial. Sus funciones consisten en proporcionar conexiones entre las personas y colectivos en situación de necesidad y los organismos que prestan apoyo socioeconómico.

- **Tramos lineales a saltos:** diseño de una prestación que divide a la población en distintos segmentos en función de una variable de interés, generalmente su renta; dentro de cada tramo, la cuantía de la prestación es proporcional a dicha variable, pero presenta discontinuidades (saltos) en los puntos que determinan el cambio de un segmento de población a otro.

- **Umbral de pobreza:** punto de referencia en la distribución de la renta de las personas, por debajo del cual se considera que la persona está en riesgo de pobreza. En los países europeos, este umbral se calcula, por consenso, como el 60% de la mediana de la renta equivalente de la población.
- **Umbral de pobreza severa:** punto de referencia en la distribución de la renta de las personas, por debajo del cual se considera que la persona está en riesgo de pobreza. En este estudio se corresponde con el 30% de la mediana de la renta equivalente de la población.
- **Ventanilla única:** agrupación en una sola instancia u organismo de todos los trámites que el ciudadano debe realizar ante la administración pública con un fin particular.

9
BIBLIOGRAFÍA

Aaberge, R. y Colombino, U. (2013): "Using a microeconometric model of household labour supply to design optimal income taxes". The Scandinavian Journal of Economics 115, 449-475.

Adam, S., Brewer, M., y Shephard, A. (2006): "The poverty trade-off: work incentives and income redistribution in Britain", Bristol: The Policy Press.

Aguilar, Manuel; Arriba, Ana; Ayala, Luis; Sanzo, Luis y Zalakain, Joseba (2015), "*Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*". Fundación Foessa. ISBN: 978-84-8440-607-5.

Arriba, A. y Aguilar, M. (2018): "Changing forms of conditionality in Spanish regional minimum income schemes 1989-2017". Welfare Conditionality: Principles, Practices and Perspectives. University of York, 26-28 June 2018.

Aspalter, C. (2017): "Ten worlds of welfare capitalism: an ideal-typical perspective". En Aspalter, C. (ed.): The Routledge International Handbook to Welfare State Systems. London: Routledge.

Atkinson, A.B. y Mogensen, G.V. (eds.) (1993): Welfare and Work Incentives. Oxford: Clarendon Press.

Ayala, Luis (2016), "*El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma*". Papeles de Economía Española n.º 147, 2016. ISSN: 0210-9107. Ayala, Luis; Arranz, José María y Martínez, Lucía (2016), "*El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*". Comisión Europea.

Ayala, L. (2015): "La redistribución en los Estados de Bienestar". En Ruiz-Huerta, J., Ayala, L. y Loscos, J. (dir.): Estado del Bienestar y sistemas fiscales en Europa. Consejo Económico y Social, Madrid, 2015.

Ayala, L. y Paniagua, M. (2018): "Impact of In-Work Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain". Review of the Economics of the Household (en prensa).

Ayala, L. y Rodriguez, M. (2013): "Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success". International Journal of Social Welfare 22, 2013, 406-419.

Banco Mundial (2001): World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bargain, O. y Doorley, K. (2017): "The Effect of Social Benefits on Youth Employment: Combining Regression Discontinuity and a Behavioral Model". Journal of Human Resources 52, 1032-1059.

Bargain, O., Immervoll, H. and Viitamäki, H. (2012): "No claim, no pain. Measuring the non-take-up of Social assistance using register data". Journal of Economic Inequality 10, pp. 375-395.

Bargain, O. y Orsini, K. (2006): "In-work policies in Europe: Killing two birds with one stone?". Labour Economics 13, 667-697.

Bargain, O., Orsini, K. y Peichl, A. (2014): "Comparing Labour Supply Elasticities in Europe and the US: New Results". Journal of Human Resources 49, 723-838.

Beatty, C. y Fotherhill, S. (2018): "Welfare reform in the United Kingdom 2010-16: Expectations, outcomes, and local impacts". Social Policy and Administration 52, 950-968.

Ben-Shalom, Y., Moffitt, R.A. y J.K. Scholz (2012): "An Assessment of the Effectiveness of Anti-Poverty Programs in the United States". En Jefferson, P. (ed.): Oxford Handbook of Economics of Poverty. New York: Oxford University Press.

Blank, R.M. (2001), "*What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?*", Journal of Human Resources 36: 85-118.

Blundell, R. y Shephard, A. (2012): "Employment, Hours of Work and the Optimal Taxation of Low-Income Families". Review of Economic Studies 79, 481-510.

Bonoli, G. y Palier, B. (1998): "Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms", Journal of European Social Policy 8, 317-330.

Bontout, O., Maestri, V. y Vaaluo, M. (2015): "The efficiency and effectiveness of social protection systems over the life course". En DG Employment, Social Affairs & Inclusion: Employment and Social Developments in Europe 2015. European Commission.

Bolhaar, J., Ketel, N., and Van der Klaauw, B. (2018): "Job-search periods for welfare applicants: Evidence from a randomized experiment". American Economic Journal: Applied Economics (en prensa).

Bover, O., Arellano, M. y Bentolila, S. (1997): "Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle". Working Paper No. 9717.

Brewer, M. Saez, E. y Shephard, A. (2008): "Means-testing and tax rates on earnings". The Institute for Fiscal Studies.

Cantillon, B., Marchal, S. y Luigjes, C. (2017): "Decent Incomes for the Poor: Which Role for Europe?". Journal of common Market Studies 55, 240-256.

Cantillon, B., N. Van Mechelen, O. Pintelon y Van den Heede, A. (2012): "The Poverty Reduction Capacity of Social Protection". En Cantillon, B. y F. Vandenbroucke (eds.), For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU. Oxford: Oxford University Press.

Cantó, O. (2013): "Los Efectos Redistributivos de las Políticas Públicas de Carácter Monetario: Un Análisis de Microsimulación con EUROMOD". Primer Informe sobre la desigualdad en España 2013. Fundación Alternativas.

Casado, D., y Blasco, J. (2009): "*Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación*", Barcelona: Ivàlua.

Chareyron, S. y Domingues, P. (2018): "Take-up of social assistance benefits: the case of the French homeless". Review of Income and Wealth 64, 170-191.

Dahl, E. y Lorentzen, T. (2005): "What Works for Whom? An Analysis of Active Labour Market Programmes in Norway". International Journal of Social Welfare 14, 86-98.

Danziger, S., Haveman, R. y R. Plotnick (1981): "How income Tansfers Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review", Journal of Economic Literature 19, 975-1028.

De La Rica, S. y Gorjón, L. (2017): "Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country". IZA DP No. 10867.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J. y Gough, I. (1996): Social Assistance Schemes in OECD Countries, Londres: Department of Social Security.

Eissa, N., Kleven, H. y Kreiner, C. (2008): "Evaluation of four tax reforms in the United States: labour supply and welfare effects for single mothers". Journal of Public Economics 92, 795-816.

EMIN, European Commission (2014): "*Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*".

Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.

Fernández Salgado, M.; Figari, F.; Sutherland, H. y Tumino, A. (2014): "Welfare Compensation for Unemployment in the Great Recession". Review of Income and Wealth 60, 177-20.

Ferreira, F.G., Prennushi, g. y Ravallion, M. (1999): "Protecting the poor from macroeconomic shocks". World Bank Policy Research Working Paper n.º 2160.

Ferrera, M. y Rhodes, M. (2000): Recasting European Welfare States. Routledge.

Figari, F., Salvatori A. y Sutherland, H. (2010): "Economic downturn and stress testing European welfare system". Research in Labour Economics 32, 257-286.

Frazer, H. y Marlier, E. (2016): Minimum Income Schemes in Europe. European Commission.

Gallie, D. y Paugam, S. (2000): Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe. Oxford: Oxford University Press.

GREENE WH (2002a) Limdep 8.0.: Econometric Modelling Guide, Econometric Software, Inc. Vol 1 y 2.

GREENE WH (2002b) Nlogit 3.0.: Reference Guide, Econometric Software, Inc.

Gregg, P., Harkness, S. y Smith, S. (2009): "Welfare reform and lone parents in the UK". Economic Journal 119, 38-65.

Gough, I. (2001): "Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis". Journal of European Social Policy 11, 165-170.

Gough, I. (2010): "Global Welfare Regimes: A Cluster Analysis". Global Social Policy 10, 27-58.

Greenberg, D.H., Michalopoulos, C. y Robins, P.K. (2003): "A meta-analysis of government-sponsored training programs". Industrial and Labor Relations Review 57, 31-53.

Hagglund, P. (2014): "Experimental evidence from active placement efforts among unemployed in Sweden". Evaluation Review 38, 191-216.

Hills, J., y Waldfogel, J. (2004): "A "Third Way" in Welfare Reform? Evidence from the United Kingdom?", Journal of Policy Analysis and Management 23, 765-788.

Hölsch, K. y Kraus, M. (2004): "Poverty Alleviation and the Degree of Centralization in European Schemes of Social Assistance". Journal of European Social Policy 14, 143-164.

Hohmeyer, K. y Wolff, J. (2007): "A Fistful of Euros: does one-euro-job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?" IAB Discussion Paper No. 3207, Institute for Employment Research, Nuremberg.

Huber, M., Lechner, M., Wunsch, C. y Walter, T. (2011): "Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment?" German Economic Review 12, 182-204.

Immervoll, H. (2010), "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges". OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 100, OECD, París.

Lechner, M. (2002): "Program Heterogeneity and Propensity Score Matching: An Application to the Evaluation of Active Labor Market Policies". The Review of Economics and Statistics 84, 205-220.

Leibfried, S. (1993): "Towards a European Welfare State? On integrating poverty regimes into the European Community". En Ferge, Z. y Kolberg, J.E. (comps.): Social Policiy in a changing Europe. Boulder: Westview Press.

Marchal, S., Marx, I., y Van Mechelen, N. (2011): "Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded?". IZA DP No. 6264.

Marchal, S., Marx, I., y Van Mechelen, N. (2014): "The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in times of crisis". Journal of Social Policy 43, 247-267.

Matsaganis, Manos; Levy, Horacio y Flevotomou, M. (2010), "*Non take-up of social benefits in Greece and Spain*", EUROMOD Working Paper No. EM7/10.

MCFADDEN D (1973) «Conditional analysis of qualitative choice models» en P Zarembka, (ed.), Frontiers in Econometrics, New York, Academic Press.

Moffitt, R. (2018): "Revisiting the Work Incentives of Welfare Programs". John Hopkins University (mimeo).

MSSSI (2017), "*Informe de Rentas Mínimas de Inserción*".

Nelson, K. (2013): "Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990-2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?", European Sociological Review 29, 386-401.

OCDE (2017), "*Basic income as a policy option: can it add up?*".

Office for Budget Responsibility (2018): Welfare Trends Report 2018. Londres: APS Group.

Powell, M. y Barrientos, A. (2004): "Welfare regimes and the welfare mix", European Journal of Political Research 43, 83-105.

Powell, M. y Barrientos, A. (2011): "An Audit of the Welfare Modelling Business", Social Policy Administration 45, 69-84.

Ravallion, M. (2016): The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy. Oxford University Press.

Rodríguez, Gregorio (2009), "*Valoración de los programas de rentas mínimas en España*", Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.

Sáez, E. (2002): "Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses". The Quarterly Journal of Economics 117, 1039-73.

Sharkh, M.A. y Gough, I. (2010): "Global Welfare Regimes: A Cluster Analysis". Global Social Policy 10, 27-58.

Sianesi, B. (2004): "An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s". The Review of Economics and Statistics 86, 133-155.

Sianesi, B. (2008): "Differential effects of active labour market programs for the unemployed". Labour Economics 15, 370-399.

Subbarao, K., Bonnerjee, J., Braithwaite, S., Carvalho, K., Graham, C. y Thompson, A. (1997): Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience. Washington D.C.: Banco Mundial.

Van Lancker, A. (2016): "Report on current experiences and trends in the reform of minimum income schemes in the countries of the European Union". Report for the EaSI 2014-2020 project (Progress axis), carried out by the Directorate General of Services to Families and Children of Spain.

Van Oorschot, W. (2002): "Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes". Journal of Social Policy 31, 339-420.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. Van Lancker, A. (2012), "The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum". CSB Working Paper No. 5/2012. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

Wood, G. y Gough, I. (2006): "A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy", World Development 34, 1696-1712.

Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
Email: info@airef.es
Web: www.airef.es