

LA GARANTÍA DE RENTAS MÍNIMAS EN EL ESTADO ESPAÑOL. ESPECIAL
REFERENCIA AL CASO DE LA RGI VASCA

*M^a Luz de la Cal**

RESUMEN:

En este trabajo se realiza un análisis del surgimiento de las rentas mínimas en la Unión Europea y el Estado español, para centrarnos en el caso del País Vasco, no solo porque es la realidad que mejor conocemos sino también porque representa la experiencia más avanzada en este territorio. En primer lugar, analizaremos la orientación de las políticas europeas en materia de garantía de rentas, así como su influencia en el modelo vasco. En segundo lugar, daremos cuenta de los niveles de protección proporcionados hoy día por la Renta de Garantía de Ingresos vasca así como del perfil de la población beneficiaria. Por último, realizamos una valoración crítica de algunas propuestas de revisión del sistema de garantía de rentas español, tanto por su significado intrínseco, como por su eventual repercusión en el sistema vasco de garantía de ingresos.

PALABRAS CLAVE:

Política de Garantía de Rentas; País Vasco; Renta de Garantía de Ingresos Vasca

* Profesora Titular de Economía Aplicada 1. Universidad del País Vasco • luz.cal@ehu.es

ABSTRACT:

This paper presents an analysis of the rise of minimum income in the European Union and in Spain, to focus on the case of the Basque Country, not only because it is the reality we know best but also because it represents the most advanced experience in this country. First, we discuss the orientation of the European policies on income guarantee, and its influence in the Basque model. Second, we will analyse the levels of protection provided today by the Basque Income Guarantee and the profile of the target population. Finally, we conduct a critical assessment of some proposed revision of the Spanish income guarantee systems, both for its intrinsic meaning, and too for its eventual impact on the Basque system of guaranteed income.

PALABRAS CLAVE:

Política de Garantía de Rentas; País Vasco; Renta de Garantía de Ingresos Vasca

KEYWORDS:

Income guarantee policy; Basque Country; Basque Income Guarantee

1. INTRODUCCIÓN

El desempleo masivo, la caída de los salarios y el desarrollo del empleo a tiempo parcial, la pérdida de las viviendas debidas a los desahucios, la reducción de las prestaciones de dependencia y otras prestaciones sociales, han traído consigo un aumento vertiginoso de la pobreza y la desigualdad en el Estado español. La respuesta del gobierno español en materia de prestaciones económicas públicas ha sido la de reducción de las pensiones y prestaciones de desempleo, a la vez que ha instaurado una prestación asistencial para las personas desempleadas que hubieran agotado todas las prestaciones de desempleo, que ha revestido diversos nombres pero que en todos los casos ha sido de duración limitada a seis meses y de cuantía extremadamente baja (la actual prestación PREPARA, entre 400 y 450 euros). Esta situación deja a millones de personas sin ningún tipo de ingresos provenientes de la economía formal o de la Seguridad Social. Las Comunidades Autónomas tienen establecidas rentas de garantía de ingresos, pero de forma mayoritaria, la protección que conceden es de cobertura escasa, limitada en el tiempo, endeble jurídicamente y de escasa cuantía.

Recientemente, algunas organizaciones sindicales (Comisiones Obreras y UGT) y sociales (la organización española de la *European Antipoverty Network*-EAPN) han lanzado propuestas de generalización de las rentas garantizadas a escala estatal.

En general en menor medida, esta situación se reproduce en otros países de la Unión Europea, lo que ha conducido a la puesta en pie de proyectos que, hasta la fecha, no han llegado a culminar en normativa aplicable a los Estados miembros.

Cada vez más la normativa y política de los Estados miembros está inspirada por la llamada política de activación o, con otra formulación, la de “hacer rentable el trabajo”.

La Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi mantiene un sistema de garantía de rentas caracterizado por una cobertura y cuantía de las prestaciones muy superiores a la de la generalidad de Comunidades Autónomas. Sin embargo, el aumento del gasto de este sistema, en un contexto de un desempleo en aumento, de reducción salarial y de despidos y de reducción de prestaciones de la Seguridad Social, han planteado en el centro del debate político y social el mantenimiento de este sistema. Aunque la gran mayoría de la sociedad vasca apoya ese sistema, no es menos cierto que han surgido algunas brechas, que han sido utilizadas políticamente.

En este trabajo se realiza un análisis del surgimiento de las rentas mínimas en la Unión Europea y el Estado español, para centrarnos en el caso del País Vasco, no solo porque es la realidad que mejor conocemos sino también porque representa la experiencia más avanzada en este territorio. En primer lugar, analizaremos la orientación de las políticas europeas en materia de garantía de rentas, así como su influencia en el modelo vasco. En segundo lugar, daremos cuenta de los niveles de protección proporcionados hoy día por la Renta de Garantía de Ingresos vasca así como del perfil de la población beneficiaria. Por último, realizamos una valoración crítica de algunas propuestas de revisión del sistema de garantía de rentas español, tanto por su significado intrínseco, como por su eventual repercusión en el sistema vasco de garantía de ingresos.

2. LAS RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1 LAS RENTAS MÍNIMAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La fórmula de rentas mínimas que aseguren ingresos mínimos o complementen otros existentes sean éstos derivados del trabajo o de prestaciones sociales tiene varias décadas de antigüedad en países de la Unión Europea (García Romero, 1999, Capítulo I). Así, en el Reino Unido, la obra de William Beveridge de 1942 (*El Seguro Social y los Seguros Afines*) atribuía al Estado el establecimiento de un mínimo nacional que proporcionase soporte financiero a quien lo necesitase “desde la cuna hasta la tumba”.

Las ideas de Beveridge inspiraron la instauración en 1948 de una renta mínima garantizada, que fue actualizada en repetidas ocasiones. En el sistema de Seguridad Social del Reino Unido no existe un ingreso mínimo garantizado en el sentido de renta que se conceda a toda la ciudadanía con independencia de sus cotizaciones a la Seguridad Social, siendo reseñable que desde los años ochenta la política social ha

intentado delimitar, de forma creciente, a quienes se deben conceder las prestaciones asistenciales¹, en función de su necesidad de apoyo (Reed y Deakin, 2000: 212). El punto de partida es la asociación de la pobreza con la necesidad de percepción del *Income Support* (IS). El IS se concede bajo condición de recursos -y de patrimonio-, a aquellas personas que no hayan cotizado lo suficiente para acceder a la pensión básica o a cualquier forma de pensión complementaria, representando por ello una última red protectora o de seguridad (Euzeby, citado en Monereo Pérez y Molina Navarrete, 1999: 133). Se requiere haber cumplido 60 o más años o no estar en condiciones de trabajar, por incapacidad o estar al cuidado de niños o inválidos familiares. Los perceptores del IS no sólo no tienen obligación de buscar empleo, sino que la percepción del mismo es incompatible con la realización de trabajos cuya duración supere 16 horas semanales. Los ingresos de cualquier tipo que se perciban dan lugar a una reducción de la prestación. Además de la modalidad individual, están previstas otras para parejas, para hijos dependientes y para quienes cuyas necesidades sean más elevadas por determinadas circunstancias. Desde la ley de Seguridad Social de 1986 la ayuda de vivienda se incluye en la prestación de mantenimiento del ingreso.

Esa experiencia del Reino Unido fue seguida por otros países europeos: Alemania en 1961, Holanda en 1963, Bélgica e Irlanda en la década de los setenta. Estos sistemas de ingresos mínimos constituyen los llamados “ingresos mínimos de primera generación”, que satisfacen necesidades vitales de las personas afectadas, principalmente familias no protegidas o insuficientemente protegidas por los sistemas de Seguridad Social por no disponer de una ocupación que traiga consigo su inclusión en los mismos² o por disponer de salarios muy reducidos (y no trabajar su cónyuge), o por ambos motivos a la vez.

Los ingresos mínimos de “segunda generación” se caracterizan por garantizar ingresos mínimos de subsistencia a quien no disponga de recursos suficientes, con

-
1. Que, además del *Income Support* comprenden, entre otras, la ayuda para quienes buscan trabajo -*Jobseeker's Allowance*-, de ayuda a la vivienda -*Housing benefits*-, la modalidad no contributiva de las prestaciones de maternidad y la *Working Family Tax Credit*, crédito impositivo que se concede a los trabajadores de bajos salarios. La *Jobseeker's Allowance* es una prestación específica, cuya cuantía se calcula conforme a reglas similares a las del *Income Support*, destinada a quienes estando en situación de desempleo han visto finalizar las prestaciones contributivas de desempleo y se encuentran en búsqueda de trabajo. Su duración se ha reducido desde 1996 de doce a seis meses (Reed y Deakin, 2000: 212-218).
 2. Téngase en cuenta que en varios países europeos los trabajos de jornada muy reducida no exigen su inclusión en el sistema o su protección es muy limitada. Ese es el caso del país más poderoso de la UE, Alemania, donde perviven importantes exclusiones del aseguramiento de las pensiones de vejez-invalidez de los asalariados tanto por la parcialidad de la jornada como por la carencia de ingresos. Esto ocurre por ejemplo con los empleos cuyo salario sea inferior a 400 euros al mes y los que se realicen a tiempo parcial cuya jornada no sobrepase dos meses o 50 días laborables, salvo que “el trabajo se ejerza profesionalmente y su salario sobrepase los 400 euros al mes” (véase un detallado análisis de los “minijobs” en Alemania en Arrufe Varela, 2012).

independencia de que se produzca un riesgo reconocido por el sistema de protección social, salvo justamente que el riesgo reconocido sea el de pobreza. Junto al riesgo de pobreza se incluye también el de exclusión social, que supone una problemática diferente a la de la pobreza, ya que implica déficit en áreas que van más allá de lo económico. Supone carencias múltiples en cuanto a los recursos materiales y los no materiales, es pobreza económica, pero también salud deficiente, vivienda deficiente, carencias educativas y relacionales. Es un problema mucho más complejo que el de la pobreza y, por ello, se entiende que son necesarias políticas que complementen a las rentas mínimas, que las acompañen y que supongan intervenciones en diferentes áreas: la laboral, la educativa, la de la vivienda, etc. A este tipo de regímenes pertenece el que se puso en vigor en Luxemburgo mediante la Ley de 26 de julio de 1986 sobre el Derecho a Ingresos Mínimos Garantizados.

El *revenu de solidarité active* (RSA) fue creado en Francia por la Ley 2008-1249, de 1 de diciembre de 2008 y entró en vigor el 1 de junio de 2009, en sustitución del *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) y de *l'Allocation de parent isolé* (API). El RSA asegura a las personas sin recursos o de escasos recursos un nivel mínimo de ingresos, variable según la composición del hogar (513 euros para una persona sola en el 2015). Cubre, bajo ciertas condiciones, a las personas de 25 o más años y a las de edades comprendidas entre 18 y 24 años si son *parents isolés* (familias monoparentales) o acreditan una cierta duración de actividad profesional.

La aprobación de la Ley del RSA vino precedida de una amplia campaña de la derecha política sobre “la trampa a la inactividad” que suponía supuestamente el RMI, que se acreditaría por el aumento del número de personas beneficiarias y que había dado lugar a varias modificaciones legales ya antes de la nueva ley. Según el *Rapport Doubresse* sobre el proyecto de ley del RSA presentado ante la Asamblea Nacional el 18-9-2008, el número de perceptores del RMI habría pasado de 422.000 a 1.100.00, debido a los límites de los estímulos a la vuelta a la actividad del RMI. Para evitar esa “trampa”, la ley del RSA pretende que el “trabajo compense” y para ello establece dos palancas: un estímulo para la vuelta al empleo dirigido a las personas beneficiarias que no dispongan de ingresos del trabajo y un suplemento de ingresos para los trabajadores de bajos ingresos. Ambas se concretan en una misma prestación, el RSA-actividad, que complementa el ingreso mínimo garantizado (RMG) según la siguiente fórmula: Importe del RSA= (Importe a tanto alzado+62% de los ingresos de actividad del hogar)-(recursos del hogar+cantidad a tanto alzado de ayuda a la vivienda).

Según varios estudios, la pretensión de que la mejora de las situación de las personas sin ingresos pase por el trabajo y solo por el trabajo ha fracasado hasta la fecha (véase un resumen de los mismos y un estudio crítico de la Ley RSA en Gomel, Méda y Serverin, 2014). La reforma legal se inspiraba en una doble hipótesis: 1^a) que la mayor parte del desempleo era de carácter voluntario, por considerar las personas

desempleadas que los empleos a los que podían acceder no estaban suficientemente remunerados y 2^a) que se realizaba un recurso masivo a la prestación. Para favorecer este proceso, en otra modificación legal, la ley 2008-1249, de 1 de diciembre de 2008, instaura el *contrat unique d'insertion*, destinado principalmente a los beneficiarios del RSA. La opción del legislador del RSA se corresponde con las políticas sociales de los países en los que los ingresos mínimos garantizados son muy inferiores al umbral de la pobreza: cuanto más se liga una prestación con las poblaciones más pobres, menos es susceptible de sobrepasar el umbral de la pobreza, que se fija en relación con el nivel de vida mediano (Gomel, Méda y Serverin, 2014: 2).

Sin embargo, la trayectoria pretendida se produce solo excepcionalmente. El informe del *Comité national d'évaluation* de 2011 ha mostrado que el dispositivo del RSA no ha tenido impacto global sobre la tasa de vuelta al empleo de los perceptores, que la demanda de trabajo de las empresas no se ha modificado sensiblemente y que los empleos ocupados por los perceptores siguen siendo de mala calidad, mayoritariamente a tiempo parcial. El complemento de ingresos a la actividad apenas ha hecho progresar el ingreso de los hogares de los que al menos uno de sus miembros trabaja, especialmente debido a que la mayoría de estos hogares no han hecho valer su derecho al dispositivo (Eydoux y Gomel, 2014). Por otra parte, pero en relación con lo expuesto, también ha fracasado el RSA en la superación de la pobreza y la población de los trabajadores en activo pobres no ha utilizado en su gran mayoría el dispositivo RSA. Según algunos análisis, ello se debe a la aplicación de una lógica de ayuda social, con su corolario de formularios y de intrusión en las condiciones de vida de las personas afectadas, los trabajadores de bajos salarios (Gomel, Méda y Serverin, 2014: 4).

2.2 POLÍTICA Y NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE RENTAS MÍNIMAS

La preocupación por la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea ha dado lugar en las últimas décadas a diversos estudios y recomendaciones en orden al establecimiento por parte de los Estados miembros de una protección de rentas mínimas. La Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, desarrollaba los principios y modalidades de aplicación de la garantía de un nivel de recursos conforme a la dignidad humana. Ese derecho debería aplicarse en el marco de las estrategias políticas nacionales de lucha contra la exclusión social y concerniría a todas las personas que, residiendo en el territorio de la UE, no dispusieran por sí mismas o en la unidad familiar en la que vivan, de recursos suficientes.

En la Unión Europea, la Estrategia de Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado de trabajo se recoge de forma explícita por primera vez con ese nombre a través de una Recomendación de la Comisión Europea de 3 de Octubre de 2008,

que contenía los principios comunes y una guía de una estrategia basada en la integración de tres pilares: una adecuada política de rentas mínimas, un mercado de trabajo inclusivo y el acceso a servicios de calidad³.

El primer pilar de esta estrategia, la política de rentas mínimas, fue escogido para realizar la primera evaluación. Para ello la Comisión Europea encargó un informe de síntesis a expertos independientes de la Red de Inclusión Social sobre los sistemas de rentas mínimas de los Estados miembros. El informe (Frazer y Marlier, 2009) recoge que la mayoría de los Estados miembros disponen de algún tipo de programa de rentas mínimas para las personas en edad de trabajar. El Informe subraya que una de las tendencias más intensas entre los Estados miembros es el condicionamiento de la percepción de las rentas con las medidas de activación hacia el empleo, frecuentemente mediante la suscripción de convenios de inserción cuya práctica se está generalizando.

Si bien los nuevos sistemas de garantía de ingresos se crearon para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales que surgen por los cambios económicos y laborales y por los socio-demográficos, hoy día asistimos a un replanteamiento de los mismos. Bien porque se entiende que han generado que ciertos colectivos dependan de la asistencia social de manera permanente, y se ve necesario establecer mecanismos de control, limitar la duración de las prestaciones y activar a estos colectivos hacia el empleo, aunque sea un empleo en malas condiciones. O bien porque se entiende que la garantía de rentas no es garantía de inclusión social, sino un prerequisite, y que es necesario acompañar las prestaciones con oportunidades formativas y educativas y con empleo subsidiado, ofreciendo a las personas un itinerario de inserción. Esta segunda perspectiva es la que impregna los principios sobre los que se asientan muchos programas de activación, por considerar que, a medio y largo plazo, estas políticas obtienen mejores resultados si adoptan una perspectiva basada en la adquisición de habilidades y la formación continua como prerequisites de la empleabilidad (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008).

La Estrategia Europa 2020, contenida en la Comunicación de la Comisión Europea de 3 de marzo de 2010 [COM (2010) 2020 final] y cuyos principales aspectos fueron aprobados por el Consejo Europeo en las reuniones de Bruselas de 25 y 26 de marzo y de 17 de junio de 2010, incluye entre sus cinco grandes objetivos el de reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza mediante la iniciativa Plataforma europea contra la pobreza y en función de tres indicadores acordados por los Estados miembros (la tasa de riesgo de pobreza una vez percibidas las transferencias sociales, el índice de privación material y el

3. Esa Recomendación fue acompañada por la Comunicación de la Comisión relativa a una Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, COM (2008) 639 final, de 3-10-2008 y sus propuestas fueron asumidas por el Consejo de Ministros de la UE el 17 de diciembre de 2008 y por una Resolución (no legislativa) del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2009.

porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja o sin empleo, que en conjunto definen la AROPE: *At Risk of Poverty and/or Exclusion*⁴).

El art. 153.1.h del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la versión consolidada en vigor desde el 1 de enero de 2013, establece que la UE debe completar y apoyar la acción de los Estados miembros en relación con las personas excluidas del mercado laboral (obsérvese la limitación de esta intervención). Mediante una Resolución de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa, el Parlamento Europeo apoyaba el establecimiento de una renta mínima (en un nivel equivalente al 60 % de la renta media en el Estado miembro en cuestión) y la definición de un salario mínimo en un nivel digno por encima de los umbrales de pobreza. Otra Resolución del mismo Parlamento, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social [2011/2052(IN)], constataba entre los compromisos incumplidos el objetivo de erradicación de la pobreza en la UE hasta 2010 adoptado en la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000, e instaba a la Comisión Europea y a los Estados miembros a la puesta en práctica de un amplio abanico de medidas sobre temas muy diversos de las políticas sociales que afectan a la pobreza y la exclusión, desde la migración hasta las pensiones, pasando por la economía social, la discapacidad y la igualdad de género.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Renta mínima e indicadores de pobreza de 10 de diciembre de 2013 (SOC/482) insta a la Comisión Europea a emprender una acción concertada que responda a la citada Resolución del Parlamento Europeo de 2011. El dictamen actualiza las conclusiones y recomendaciones, subrayando “la acuciante necesidad de garantizar una renta mínima adecuada en la Unión Europea mediante una Directiva marco dirigida a combatir la pobreza facilitando la inclusión en el mercado de trabajo”, insta a la Comisión a realizar una “consulta sobre la posibilidad de una iniciativa legislativa para lograr una renta mínima

-
4. La tasa AROPE se calcula por parte de Eurostat teniendo en cuenta tres dimensiones en las que puede producirse la privación: 1) Renta: población bajo el umbral de la pobreza (renta inferior al 60% de la renta mediana equivalente). 2) Privación Material Severa (PMS): la pobreza no sólo se relaciona con los ingresos que una familia tenga, sino también con las posibilidades de consumo. La PMS agrupa a personas que viven en hogares que declaran no poder permitirse 4 de los 9 ítems seleccionados a nivel europeo: pagar el alquiler o una letra; mantener la casa adecuadamente calefaccionada; afrontar gastos imprevistos; una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos 3 veces por semana; pagar unas vacaciones al menos una semana al año; un coche; una lavadora; un televisor en color; un teléfono (fijo o móvil). 3) Intensidad de trabajo, población con baja intensidad de trabajo por hogar (BITH): esta variable comprende la relación entre el número de personas que trabajan en un hogar y el de las que están en edad de trabajar. A modo de ejemplo podría decirse que, en un hogar con dos adultos en el que sólo trabaja uno a jornada completa, la intensidad del trabajo es de 0,5, mientras que si trabajan los dos, la intensidad del trabajo es de 1; si uno de los adultos trabajara a media jornada y el otro a jornada completa, la intensidad de trabajo de este hogar es de 0,75. El indicador comprende a las personas que viven en hogares con una intensidad de empleo inferior al 0,2.

razonable” y subraya que tener un empleo digno (subrayado de los autores) es la mejor garantía contra la pobreza y la exclusión social.

La Comisión Europea y el Parlamento Europeo han puesto en marcha la *European Minimum Income Network*-Red Europea de la Renta Mínima (EMIN), proyecto en vigor durante los años 2013-2014, con el objetivo de construir un consenso para tomar las medidas necesarias para la realización progresiva de sistemas de ingresos mínimos adecuados y accesibles a toda la ciudadanía de los países miembros de la Unión Europea. Entre otras iniciativas, a través de EMIN se ha puesto en marcha la citada Red, se han establecido cinco Redes Nacionales de Renta Mínima en Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Italia y Hungría, se han realizado informes sobre los sistemas de ingresos mínimos en los otros Estados miembros y ha tenido lugar una Conferencia de alto nivel para presentar sugerencias para la mejora de la coordinación de los sistemas de ingresos mínimos a nivel de la UE (para más detalle véase Peña-Casas, 2014). Los instrumentos fundamentales para llevar adelante la Estrategia 2020 en materia de pobreza y exclusión social son los Planes Nacionales de Reforma y los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, que en el caso del Estado español se analizan en el apartado tres de este estudio.

Los buenos propósitos contenidos en los documentos y resoluciones europeas, especialmente las provenientes del Parlamento Europeo, y que tienen la evidente finalidad de reforzar la muy débil legitimidad social de la Unión Europea en la actualidad, chocan con otras políticas europeas, que se revelan más decisivas en la realidad económica y social. El objetivo de reducción de la pobreza planteado en la Estrategia 2020 no sólo no lleva camino de alcanzarse sino que, paralelamente al aumento de la desigualdad, la pobreza aumenta y ello en mayoría de los Estados miembros, incluidos los más ricos. Así, según la OCDE, Suecia ha registrado entre 1985 y 2008 la mayor extensión de la pobreza monetaria entre los países industrializados, en Alemania una persona de cada seis está amenazada de pobreza y Caritas Europa ha denunciado el aumento de la pobreza en toda Europa, especialmente en los siete países más afectados por la crisis, es decir, Grecia, España, Portugal, Irlanda, Italia, Chipre y Rumania (según varias fuentes, citadas en Pfefferkorn, 2015).

La crisis económico-financiera de 2007 y su mutación europea a partir de 2010, ha revelado más aún el desequilibrio derivado de implantación de la moneda única que no estuvo acompañada de una política fiscal y presupuestaria que permitieran aproximar las economías muy desiguales de la UE (véase el extenso análisis de Álvarez Peralta, Luengo Escalonilla y Uxó González, 2013) y ha favorecido la fractura entre el Norte y Sur de la UE, debilitando la solidaridad interna (Moreno Juste, 2014), tan necesaria para combatir la pobreza de los Estados de economías más débiles. La transformación de las deudas privadas de las empresas (especialmente las inmobiliarias) en deudas públicas, la carencia de una mutualización de las deudas públicas y las exigencias de

recortes brutales en el gasto público social y de reformas laborales y de protección social planteadas por la Comisión Europea, el FMI y el Banco Central Europeo (antes la Troika, ahora “las instituciones”) a los países endeudados (no sólo Grecia, también España, Portugal y otros Estados, incluido Francia), han tenido y tienen mucho más peso en el aumento y consolidación de la pobreza que las Recomendaciones sobre Rentas Mínimas de la Comisión y el Parlamento Europeo para evitar la misma.

Un estudio del Instituto Sindical Europeo concluye que el desempleo, las bajas cualificaciones, los trabajos parciales de escasa jornada y los contratos laborales temporales constituyen los factores más estrechamente asociados al riesgo de pobreza en la UE, pero desde el 2008 el mayor incremento de ese riesgo se ha producido entre los trabajadores con contratos indefinidos y cualificaciones medias y altas. También señala que la eficacia de los sistemas de protección social para aliviar la pobreza se redujo a partir del 2008 en los Estados miembros que o tenían tasas de pobreza reducidas o habían estado escasamente afectados por la crisis. Por el contrario, en los países en “crisis” la eficacia de esos sistemas se incrementó, lo que indica la importancia de la protección social para esa reducción de la pobreza, a pesar de lo cual –señala– en la mayoría de las agendas de los Estados miembros están previstos nuevos recortes en el gasto social. Todo ello supondría que no se cumplirá el objetivo del crecimiento inclusivo de la Estrategia 2020 (ETUI, 2014: 57).

3. LAS RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

3.1 ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS

La protección de ingresos mínimos en España está constituida por prestaciones de diversos sectores de la política social (empleo, pensiones o servicios sociales) que no corresponden a una construcción sistematizada y que mantienen distintas lógicas protectoras (desempleo, jubilación, discapacidad o pobreza) (Arriba González de Durana, 2014: 2) y que difieren en sus fuentes de financiación, condiciones y umbrales de acceso, cuantías y características de la prestación (Laparra, 2010). Como señalaba Rodríguez Cabrero hace unos años, aunque la cobertura ha sido creciente, la adecuación de la protección de las rentas mínimas a los diversos indicadores de medida de ingresos (salario mínimo, umbral de pobreza o renta per cápita de los hogares) ha sido de baja intensidad y, por ello, limitada su contribución a la reducción de las tasas de pobreza relativa (Rodríguez Cabrero, 2009: 3). Esa debilidad en la protección tiene diferentes causas. Por una parte, por un crecimiento desordenado resultado de la incorporación progresiva de esquemas diversos (véase la evolución de la protección por rentas mínimas en Rodríguez Cabrero, 2009: 4-7). Por otra parte, por la debilidad del gasto de protección social en el Estado español.

Las principales características de la protección por rentas mínimas pueden resumirse esquemáticamente de la siguiente forma (se sigue el esquema, actualizado, de Rodríguez Cabrero, 2009: 8-11):

Desde el punto de vista institucional, por su intervención a través de la Seguridad Social tanto en la modalidad contributiva (especialmente mediante las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo) como no contributiva, en este caso mediante una gestión compartida con las Comunidades Autónomas (en relación con la determinación de la existencia de la invalidez no contributiva) o directamente a través de las Comunidades Autónomas en la regulación, financiación y gestión de las rentas mínimas de inserción.

Desde el punto de vista la naturaleza de la protección social, las rentas mínimas se estructuran en una jerarquía relacionada con la posición en el mercado de trabajo. De esta forma, los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, que aseguran un mínimo de ingresos, dependiente del tipo y algunas características de los perceptores, a quienes dispongan de ingresos que no superen una determinada cuantía, constituyen la garantía de ingresos más importante, tanto por su extensión numérica como por su impacto socio-económico. Según el Informe económico-financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2015, el número de perceptores de complementos de mínimos de pensiones ascendía en agosto de 2014 a 2.501.832, de los que el 62,9% eran mujeres. Desde el 2013 su financiación es íntegramente a cargo del Estado a través de la fiscalidad general y su importe ascendió en el 2014 a 7.633,02 millones de euros.

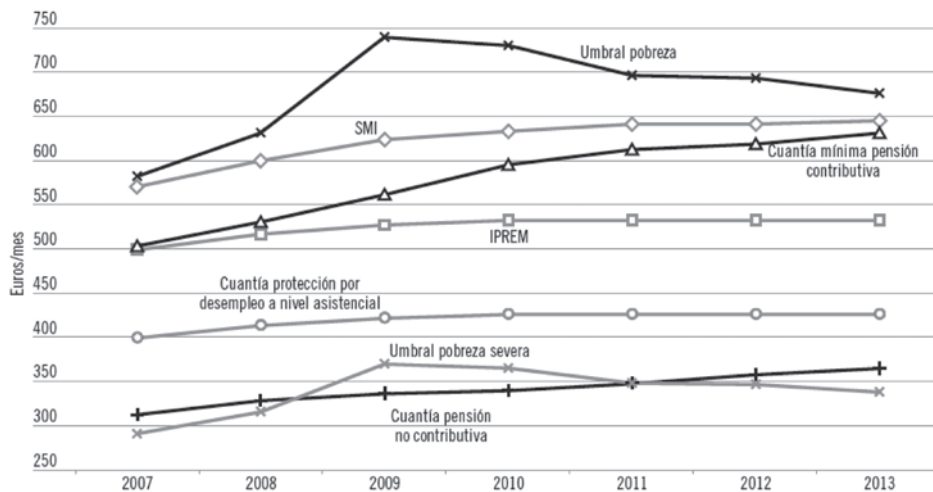
El nivel no contributivo se organiza en varias modalidades. Por un lado las prestaciones asistenciales de desempleo (subsídios de desempleo, desempleo de trabajadores eventuales agrarios y Renta Activa de Inserción), que se ponen en marcha tras el agotamiento de las prestaciones contributivas de desempleo y que están condicionadas a la carencia de recursos (más exactamente, la cuantía de recursos de cualquier naturaleza no debe superar, en cómputo mensual, el 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias) y, en algunos casos, a la existencia de cargas familiares. Por otro lado las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y prestaciones por hijo a cargo con determinado grado de discapacidad. Finalmente, la garantía de rentas culmina con las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (que se tratan en el apartado 3.2).

La intensidad protectora está mediatizada por su relación con el nivel contributivo: a mayor relación con el mismo la intensidad protectora es mayor, cercana al salario mínimo interprofesional (SMI) (648,60 euros/mes por 14 pagas en el año 2015) en el caso de las pensiones mínimas de jubilación e incapacidad de mayores de 65 años y otras pensiones mínimas o por encima del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (cuya cuantía, de 532,51 euros/mes en el 2015, permanece sin modificación durante los últimos cinco años). La cuantía de las prestaciones asistenciales por desempleo equivalía en el 2015 al 65,6% del SMI.

La situación no ha mejorado en la actual crisis, durante la cual, a pesar del aumento del gasto debido al desempleo creciente, la intensidad protectora de las prestaciones se ha reducido en muchas de ellas. Por ejemplo, la reducción del 60% al

50% de la prestación por desempleo a partir de los 180 primeros días. Por otra parte, el agotamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas de desempleo⁵, de un gran número de perceptores obligó al gobierno a crear en 2011 una nueva figura de prestación asistencial: el llamado Plan “Prepara” como “última red de seguridad”⁶.

GRÁFICO 1. COMPARATIVA DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES



Nota: con motivo del cambio metodológico efectuado en 2013 en la ECV el Umbral de la pobreza a partir de 2008 no es comparable con la serie anterior (para los años 2009-2012 se utilizan las estimaciones retrospectivas elaboradas por el INE)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social, del IMSERSO y de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

Fuente: CES (2014)

- Según la Fundación 1º Mayo (2015) la protección se reducía al 29,4% en el cuarto trimestre de 2014 y sólo al 14,8% entre las mujeres.
- Con una duración máxima de seis meses y que cubre a quienes hayan agotado todas la prestaciones contributivas y asistenciales a que pudieran tener derecho y soliciten el Plan Prepara antes de que hayan transcurrido dos meses desde el agotamiento de las prestación y se encuentren en una de estas situaciones: O ser desempleado de larga duración, inscrito como demandante de empleo durante, al menos, 12 de los últimos 18 meses, o tener responsabilidades familiares, es decir, hijos o cónyuge a cargo. El gobierno se ha comprometido a mantener Prepara mientras la tasa de desempleo sea igual o superior al 20%. El Plan consiste en una subvención por importe de 400 o 450 euros/mes (dependiendo de la existencia o no de responsabilidades familiares), que se percibe una sola vez durante seis meses. Es decir, la prestación Prepara, además de limitado en el tiempo, que para quienes no tienen responsabilidades familiares es de cuantía aún más reducida que el subsidio clásico de desempleo, que es del 80% del IPREM vigente, es decir, 426 euros/mes. En el caso de pérdida de trabajo a tiempo parcial la cuantía del subsidio se percibe en proporción a las horas trabajadas en el último contrato.

Las pensiones no contributivas se sitúan en un porcentaje muy inferior del IPREM, el 19,91% en el 2012, que se explica porque su carácter complementario a otros ingresos da lugar a una reducción de su cuantía máxima. Estas pensiones conocen una elevada feminización: el 68,26% de los perceptores eran mujeres en el 2014 en el Estado español, con un pico del 73,71% en Extremadura.

La distancia en cuanto a la protección proporcionada entre los niveles contributivo y asistencial se ha incrementado en los últimos años debido al importante aumento de los complementos de mínimos de las pensiones contributivas frente al más reducido de las pensiones no contributivas y de las prestaciones asistenciales de desempleo. En el gráfico 1 se puede apreciar como la cuantía mínima de las pensiones contributivas es inferior al umbral de pobreza y al SMI, pero la distancia en relación con esos parámetros es importante en el desempleo asistencial y las pensiones asistenciales son próximas al umbral de pobreza severa.

3.2 LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

Hasta la fecha las rentas mínimas se han creado y financiado al amparo del título competencial establecido en el art. 148.1.20 de la Constitución que establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social. Los nombres utilizados son muy diversos, que además han cambiado frecuentemente en el interior de cada comunidad autónoma (“Ingreso Mínimo”, “Salario social”, Renta Garantizada”, etc.) y se iniciaron a finales de los ochenta del pasado siglo, con el Decreto 39/1989, de 28 de febrero, sobre Ingreso Mínimo Familiar, del Gobierno Vasco, que culminó en 1995 en la Comunidad de Baleares. El desarrollo posterior de cada uno de los sistemas ha sido muy diferente, tanto en cuanto a los requisitos de acceso como en cuanto a la intensidad protectora y los recursos facilitados para conseguir la inserción socio-laboral. Por ello, el conjunto del sistema estatal puede caracterizarse por su desarrollo desigual y falta de coordinación (Rodríguez Cabrero, 2009).

La generalidad de las rentas mínimas incluye contenidos que implican a otros sistemas de protección social, tales como el acceso a la educación, a la formación ocupacional, el empleo, la salud y la vivienda. Algunas de las Comunidades Autónomas instauraron en sus regulaciones el derecho a la renta mínima como derecho social fundamental, independiente por lo tanto de cualquier valoración administrativa de tal situación y se adquiriría por su titular cuando reúna las condiciones exigidas en la normativa (Monereo Pérez y Molina Navarrete, 1999: 216-7) y con independencia asimismo de que la consignación presupuestaria realizada se revele suficiente o no. Durante los últimos años han tenido lugar modificaciones en la regulación que, en un cierto número de casos, han reforzado su consideración de derecho subjetivo y han dado lugar a un aumento del gasto en la prestación. Entre éstas se puede citar la Renta Garantizada de Ciudadanía regulada por la Ley 7/2010, de 30 de agosto

de Castilla y León y desarrollada por el Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, que aprueba su Reglamento. Otro tipo de reformas han ido encaminadas a la contención del gasto, sea a través de medidas específicas (Euskadi o Navarra), de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas (Cataluña, Cantabria) o de acompañamiento presupuestario (Madrid, Asturias) (Arriba González de Durana, 2014: 6).

TABLA 1. PERCEPTORES/AS DE RENTAS MÍNIMAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y TASA DE COBERTURA

COMUNIDAD	PERCEPTORES 2013	Tasa de cobertura 2013 (cada 1000 habitantes)	% Pobreza relativa 2013	% AROPE 2013
Navarra	9472	14.70	9.9%	14.5%
País Vasco	74528	34.00	10.5%	16.8%
Aragón	7236	5.37	16.1%	19.8%
Cataluña	24988	3.31	13.9%	20.1%
Madrid	19780	3.05	13.4%	20.1%
Castilla y León	10372	4.12	17.5%	20.8%
Asturias	12205	11.43	14.1%	21.8%
La Rioja	2212	6.87	19.3%	22.2%
Galicia	11282	4.08	17.2%	24.3%
Cantabria	4671	7.89	17.8%	25.3%
TOTAL	258408	5.48	20.4%	27.3%
Baleares	2251	2.02	19.8%	27.8%
C. Valenciana	11840	2.32	23.6%	31.7%
Murcia	2441	1.66	26.8%	34.1%
Canarias	5866	2.77	28.4%	35.5%
Extremadura	1266	1.15	30.9%	36.1%
C. La Mancha	1297	0.62	31.3%	36.7%
Andalucía	55711	6.60	29.1%	38.3%
Ceuta y Melilla	990	5.90	40.8%	47.0%

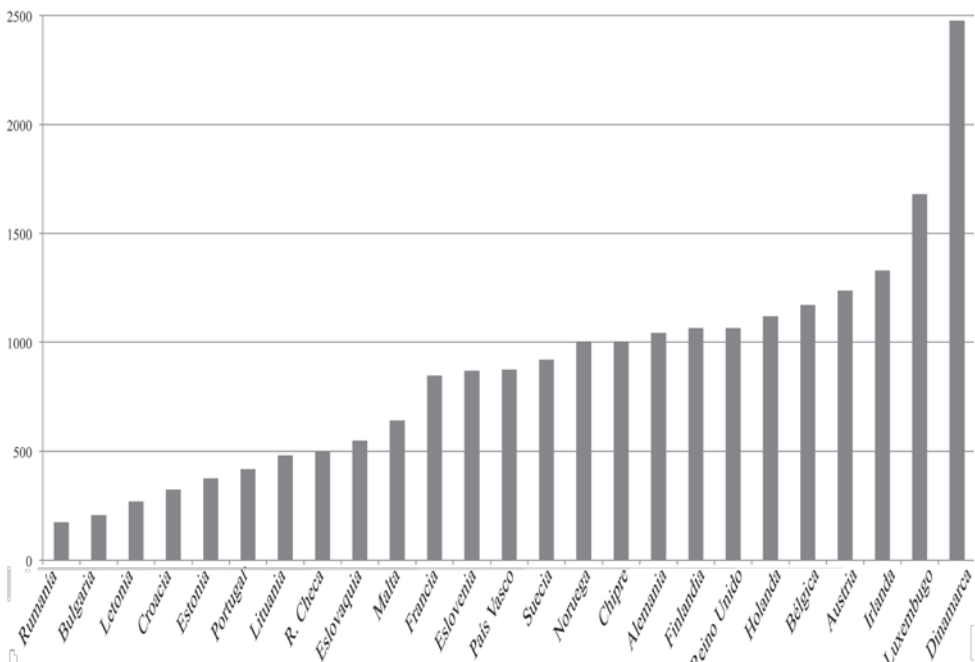
Fuente: Malgesini, 2014

Dentro de la importantísima diversidad, puede decirse que los sistemas vasco y navarro son los que mayor cobertura proporcionan a los hogares en situación de necesidad. Las cifras (Tabla 1) muestran que hay una importante correlación entre las altas tasas de cobertura y las bajas tasas de pobreza relativa y AROPE tanto en Navarra como en el País Vasco y, al contrario, fuerte relación entre los bajos niveles de cobertura (por debajo de la media que está en 5,48 por cada 1.000 habitantes) y los altos niveles de tasa AROPE. Es en Euskadi donde se realiza mayor esfuerzo presupuestario y se lleva a cabo el mayor gasto anual por titular de las prestaciones (5.842€ en 2013). En esta comunidad se realiza el 41,8% del gasto total en rentas mínimas, pero sus perceptores solo suponen el 28,8% del total (Malgesini, 2014).

Además de las cuantías y la cobertura, hay que señalar que en otros sistemas no se desarrollan o lo hacen de forma muy precaria, los elementos complementarios que determinan la originalidad del sistema vasco, es decir, las AES y la PCV, por un lado, que proporcionan mayor nivel de protección, y el sistema de estímulos al empleo, que trata de incentivar la inserción laboral (Sanzo, 2013).

Desde una perspectiva europea, cabe decir que el modelo del País Vasco se sitúa cerca de los niveles de países como Francia, Suecia o incluso Noruega y muy por encima de los modelos de los países del este (exceptuando Eslovenia) o de Portugal (Gráfico 2). Ahora bien, es necesario señalar que la cuantía de las prestaciones, por sí sola, no nos puede dar cuenta del nivel de protección global existente en cada uno de los países, ya que estas prestaciones pueden venir acompañadas de otras complementarias a ellas como las familiares, las pensiones no contributivas o las medidas fiscales de incentivación al empleo existentes en cada país (SIIS, 2014), además de la extensión y gratuidad o menor coste de servicios tales como la sanidad y la vivienda pública. Por ello, conviene manejar estos datos con cautela.

GRÁFICO 2. CUANTÍAS ARMONIZADAS DE RENTAS MÍNIMAS EN PPA (2014). CASO TIPO: PAREJA CON DOS HIJOS/AS



Fuente: SIIS (2014)

Se debe señalar que en el sistema vasco, y también en el navarro, las prestaciones para unidades familiares de mayor tamaño son sensiblemente inferiores a las existentes en otros países europeos. Esto explicaría por qué la posición vasca en cuanto a la pobreza general es más favorable que en cuanto a la pobreza infantil en el contexto europeo (Sanzo, 2013).

4. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EUSKADI

4.1. PROCESO DE IMPLANTACIÓN Y PRIMEROS AÑOS

Los orígenes de la RGI se remontan a 1989-90, como repuesta a la profunda crisis económica y social, consecuencia de la reconversión industrial a la que se vio enfrentado el sistema productivo vasco. Un estudio impulsado en 1986 por el Gobierno Vasco hizo salir a la luz la significativa presencia de realidades de pobreza extrema en amplias zonas de Euskadi. El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza será la respuesta institucional a esta realidad dramática⁷.

Se trataba de un modelo en el que se garantizaba un doble derecho: a la asistencia social mediante la garantía de rentas y a la inserción. El primero se instrumenta a través del Ingreso Mínimo de Inserción o Renta Básica (IMI/RB) y de las Ayudas de Emergencia Social (AES), cuya naturaleza y objetivos son muy diferentes. Mientras que la RB es una prestación periódica, no sometida a límites presupuestarios si se cumplen los requisitos de acceso (derecho subjetivo), las AES son ayudas de carácter puntual para hacer frente a necesidades extraordinarias, están sometidas a un proceso de valoración por parte de los servicios sociales y su concesión se limita a la existencia de la correspondiente partida presupuestaria, siendo frecuente que en los municipios más afectados por el desempleo y la precariedad, los fondos previstos para las AES se agotan a la mitad del año.

El segundo derecho, la inserción social y laboral de los beneficiarios, surge en Europa de la mano del desarrollo del concepto de exclusión social, nacido para explicar los procesos de desventaja que se observan en las economías desarrolladas a partir de los años 80. Como ya hemos señalado anteriormente, la lucha contra la exclusión social requiere intervenciones que van más allá de lo económico. El Plan Integral de Lucha es una aproximación integral que incluye la dimensión social de la prestación, pero la dimensión de garantía de recursos mínimos no queda subordinada a la dimensión de inserción. Por lo demás, el acceso a las prestaciones se ajusta a

7. El Decreto 64/1989, de 21 de marzo, regulaba las Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social y la Ley 2/1990, de 3 de mayo, el Ingreso Mínimo de Inserción.

los principios tradicionales en la gestión de prestaciones de asistencia social: subsidiariedad, complementariedad, comprobación de recursos y disponibilidad para el trabajo. Además el enfoque es grupal y no individual, aunque poco a poco se ha ido consolidando la posibilidad de contemplar separadamente y de forma excepcional a distintas unidades de convivencia dentro de un mismo hogar (Sanzo, 2001).

Las herramientas a través de las cuales se favorece el derecho a la inserción social y laboral son dos:

Primero, los estímulos al empleo que permiten simultanear el cobro de la RB (en la actualidad RGI) y las AES con el empleo, incentivando éste dado que se garantizan unos ingresos notablemente superiores a los que se perciben en situación de no empleo. Tras una regulación inicial por la Orden de 3 de febrero de 2000 del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, la Orden de 14 de febrero de 2001, de ese mismo Consejero, establece los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social (AES), mediante la exclusión en el cómputo de recursos de determinados porcentajes de los ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena del solicitante de la RGI, de los demás miembros de su unidad de convivencia así como de las demás personas que pudieran beneficiarse de las AES⁸.

La extensión de los contratos a tiempo parcial y, en general, el aumento de los empleos con salarios muy bajos, han dado lugar a un aumento de quienes compatibilizan la RGI con el empleo, que según Lanbide (Servicio Vasco de Empleo) alcanzaba la cifra de 12.181 en enero de 2015. Uno de cada cuatro perceptores de la RGI que se incorporaron al sistema en el 2014 estaban en esa situación, porcentaje mayor aún en el caso de las mujeres: una de cada tres.

8. El porcentaje de ingresos a excluir se determina conforme una compleja fórmula que tiene en cuenta la diferencia entre la cuantía básica de la RGI, es decir, la que corresponde a una UC de un solo miembro, multiplicada por un factor de equivalencia que corresponde a cada UC en función del número de sus miembros (que va desde 1,5 para las UC de un miembro, hasta un 1,8 para las UC de 2 miembros y un 0,1 suplementario por cada miembro de más) y la cuantía de la RGI que corresponde a cada UC. A ese descuento, llamado de base, se une un “descuento complementario” equivalente al 10% de la diferencia existente entre los ingresos propios mensuales totales procedentes del trabajo y la cuantía base de la RGI que correspondería a dicha UC en el supuesto de ausencia total de recursos. La suma de los citados descuentos, base y complementario, se divide por los ingresos propios, entendiendo por tales los ingresos mensuales totales del trabajo por cuenta propia o ajena del conjunto de personas que compongan la UC, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias y deduciendo las retenciones correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social e IRPF. A continuación se señala algún ejemplo, según cálculos realizados por los autores. Una UC constituida por persona que, en el año 2014, percibiese un salario, por un empleo a tiempo parcial, de 500 euros mensuales netos, tendría derecho a percibir una RGI por un importe de aproximado de 412 euros mensuales, es decir, que el total de sus ingresos, salariales y por RGI, ascendería a 912 euros. Si la UC estuviera compuesta de dos personas, la prestación de RGI ascendería a 580 y el total de ingresos a 1.080 euros.

Segundo, los convenios de inserción como la herramienta que ha de permitir vincular las políticas de garantía de ingresos con las políticas de activación laboral. Estos convenios quedan definidos como documentos-programa en los que las partes intervinientes establecen las acciones específicas de carácter social y/o laboral necesarias para prevenir el riesgo o la situación de exclusión de la persona titular y del conjunto de miembros de la unidad de convivencia (UC) y para facilitar su inclusión social y laboral. Aunque desde el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza de 1990 se habla del objetivo de inserción, no será hasta 1998 con la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social cuando se configure el derecho a la inserción y se establezca el convenio de inserción como instrumento para el compromiso mutuo: el titular y su unidad de convivencia se comprometen a desarrollar acciones que mejoren su inserción en la sociedad, y la administración a proporcionar los recursos necesarios a tal efecto. Como veremos posteriormente, esta dimensión se va a reforzar de manera importante a partir de 2008.

Durante la primera década de aplicación del Plan, los aspectos relacionados con la inserción social y laboral apenas fueron desarrollados. En cuanto a las prestaciones económicas, el número de titulares beneficiarios de RB pasa de los 4.885 en 1989 a los 16.550 en 2000 y se calcula que se daba cobertura a un 92,2% de las personas en situación de necesidad (Sanzo, 2001).

En cuanto a las AES, la demanda no iba acompañada de una dotación presupuestaria paralela y ello generó importantes tensiones en el modelo. Además, hay que señalar que la mayor parte de las AES se destinaban no a los fines puntuales para los que fueron diseñadas, sino a la cobertura de situaciones estables (pago de alquileres principalmente). Ello pone de manifiesto la necesidad de dotarse de un sistema estable de prestaciones económicas complementarias que posibiliten a las personas perceptoras de la RB afrontar los gastos estructurales relacionados con la vivienda, permitiendo al tiempo redirigir las AES hacia la cobertura de los gastos extraordinarios. Ello se producirá a partir de 2008 con la instauración como derecho subjetivo de la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos y el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda.

4.2. LA INFLUENCIA DE LA PERSPECTIVA DE LA ACTIVACIÓN Y SU POSTERIOR REFORZAMIENTO

Como ya se ha expuesto en el apartado 2.2, los sistemas de garantía de rentas en la Unión Europea han sido replanteados bajo el paradigma de la activación. Estas tendencias no han dejado de influir en la estrategia vasca de lucha contra la pobreza y podemos decir que ello se pone plenamente de manifiesto en la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social. En esta ley la RB se sustituyó por la de-

nominada Renta de Garantía de Ingresos (RGI), de la que no difiere sustancialmente. Además, como ya se ha señalado anteriormente, se crea la PCV, cuya finalidad es facilitar a las personas más necesitadas –es decir, a las titulares de la renta de garantía de ingresos– el acceso a la vivienda. Esta prestación pasa así a dar cobertura a buena parte de las necesidades cubiertas hasta la fecha por las AES, con la sustancial diferencia de que se constituye en un derecho. Su introducción tendrá, además, la virtualidad de devolver a las Ayudas de Emergencia Social su carácter extraordinario.

Otras novedades introducidas son más reveladoras del cambio que se está produciendo en el abordaje de las problemáticas de pobreza y exclusión social:

Centralidad del empleo como herramienta de inclusión social. El modelo se basa en el reconocimiento del papel del empleo como herramienta básica para la inclusión en nuestra sociedad. Por ello, y sin perjuicio del necesario reconocimiento de que para algunas personas el objetivo de la inclusión laboral es muy remoto –y de que esas personas son merecedoras de los servicios y prestaciones oportunas–, subyace a la regulación el objetivo general de facilitar la incorporación al mercado de trabajo del mayor número posible de personas y, en coherencia con ese objetivo, de devolver al mercado de trabajo su capacidad como factor de inclusión social.

Políticas de activación laboral y de rentabilización del empleo dirigidas a las personas beneficiarias de la RGI. Las políticas sociales aplicadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) –y en particular las políticas contra la exclusión social– han asumido desde su creación el reto de la activación, como pone de manifiesto el reconocimiento de un derecho específico a recibir de la Administración los apoyos necesarios para la inclusión sociolaboral.

La materialización de la transferencia en materia de políticas activas de empleo a la CAE a finales de 2010 va a ser la pieza clave para reforzar la perspectiva de la activación. Así la Ley de 4/2011, de 24 de noviembre, aunque considera que el sistema de garantía de ingresos sigue siendo válido, modifica la legislación vigente desde 2008 sobre la Renta de Garantía de Ingresos y para Inclusión Social. En concreto, en la nueva ley, la gestión de la política de garantía de ingresos y de inclusión social, que hasta entonces estaba atribuida a los servicios sociales de base, se traslada al marco de los servicios públicos de empleo (Lanbide-Servicio Vasco de Empleo)⁹.

Se traspasaron las competencias de la tramitación y resolución de las prestaciones económicas de garantía de ingresos y vivienda, así como la actividad relacionada con

9. La Exposición de Motivos de la Ley 4/2011 precisa que “Para el caso de las personas que requieran otras intervenciones orientadas a la inclusión que deban ser atendidas por los sistemas de servicios sociales, vivienda, sanidad o educación, se opta por una fórmula que respeta la naturaleza específica de las acciones de las que se trate, considerando que las mismas se integrarán en los instrumentos de acción personalizada propios de cada sistema...”.

los convenios de inclusión, a Lanbide. La inclusión activa aparece como el nuevo marco interpretativo de la garantía de rentas, se vincula a compromisos, obligaciones y condicionalidades más estrictas respecto a la disponibilidad para la participación laboral e incluso la participación en trabajos en beneficio para la comunidad. Una muestra de este carácter más estricto creemos que se encuentra en el protocolo de colaboración entre Lanbide y los servicios sociales municipales en el marco de los convenios de inclusión activa¹⁰.

En un contexto de crisis, hay que señalar también que la Ley 4/2011 introdujo la exigencia de un empadronamiento de 3 años como prueba de residencia efectiva. Un mes más tarde, diciembre de 2011, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2012 contemplan entre otras medidas destinadas al recorte y contención del gasto una reducción del 7% de la cuantía de la Renta de Garantía de Ingresos (Arriba, 2014), reducción que actualmente se mantiene tras el cambio de gobierno.

En este contexto de crisis es en el que se produjo también el traslado de la gestión de la RGI de los servicios sociales municipales a Lanbide. El incremento de solicitudes a consecuencia del aumento del paro, junto con la sobrecarga que sufrieron los servicios de empleo con estas nuevas tareas para las que tal vez no tenían suficiente personal preparado, originaron un retraso muy importante en la tramitación de las ayudas con el consiguiente malestar entre los colectivos afectados y, también entre el personal de Lanbide.

Si bien es cierto que la tramitación de las prestaciones había supuesto una fuerte presión sobre los servicios sociales de base y que se intentaba mejorar la gestión instaurando Lanbide como ventanilla única para todo tipo de ayudas, tal vez el momento elegido para trasladar esta tramitación de los servicios sociales de base a Lanbide fue poco oportuno porque se estaba en pleno crecimiento del número de demandantes como consecuencia del crecimiento del desempleo.

Otro de los problemas que se plantea es que una parte de los beneficiarios de la RGI es de muy difícil empleabilidad, así que el obligado paso por los servicios de empleo podría carecer de sentido. Al mismo tiempo, los servicios sociales de base pierden protagonismo en los programas de inserción y hay que tener en cuenta que son los únicos servicios públicos que tienen vocación de atención global, que es justamente lo que precisan las personas más alejadas del mercado laboral y/o en riesgo de exclusión social.

10. El nexo entre las actuaciones de los servicios sociales y el convenio de inclusión activa se instrumenta mediante la incorporación a este último de un compromiso de cumplimiento por parte de la persona titular, o en su caso de otros miembros de unidad de convivencia, de las actuaciones previstas por los distintos sistemas (Exposición de Motivos de la Ley 4/2011). El protocolo de colaboración se recoge en http://issuu.com/siis/docs/colaboracion_lanbide_servicios_soci?e=1574286/7094839.

4.3. LA PROTECCIÓN PROPORCIONADA POR LA RGI

En este apartado pretendemos conocer la intensidad protectora de la RGI en cuanto a los recursos proporcionados a la población beneficiaria. Para ello, compararemos las cuantías medias de la RGI para los diferentes casos con los umbrales de pobreza fijados para Euskadi. Los umbrales que tomaremos como referencia son los de la EPDS, teniendo en cuenta los más recientes, que son de 2014. Hay que señalar que la metodología para el establecimiento de los umbrales de pobreza la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) considera tanto el dato objetivo de renta o ingreso, como la percepción subjetiva de la pobreza. Esta es la razón por la cual los umbrales de pobreza difieren en función de la edad de la persona principal del hogar. Además, en esta encuesta establecen umbrales diferentes para el riesgo de pobreza y para la ausencia de bienestar, situaciones estas que se definen de la siguiente manera:

- Riesgo de pobreza: se produce entre los hogares y personas que disponen, en un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda y calzado). Puede identificarse con pobreza severa o grave.
- Riesgo de ausencia de bienestar: se produce entre los hogares y personas que disponen en, un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en una sociedad concreta (participar mínimamente en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de nuestra sociedad). Puede identificarse con pobreza relativa o moderada.

La RGI tiene como objetivo garantizar la cobertura de las necesidades básicas, así que para testar la suficiencia de la RGI, deberemos tomar como referencia el umbral establecido para las situaciones de pobreza.

Tomando como referencia la unidad de convivencia unipersonal, la cuantía de la RGI es el 88% del salario mínimo interprofesional anual. A medida que aumenta el número de personas que forman la unidad convivencial, aumenta la cuantía a percibir (100% para las unidades de convivencia de dos personas y 125% para las de tres), aunque nunca de forma proporcional, puesto que en los hogares existen economías de escala¹¹. En el caso de las personas pensionistas, la RGI alcanza el 100% y las cuantías se elevan al 125% y 135% según las unidades de convivencia estén compuestas por 2 o 3 personas respectivamente. En el caso de las unidades de convivencia monoparentales (constituidas exclusivamente por la madre o el padre con uno o varios hijos o hijas menores de edad a su cargo), la prestación se complementa con 45,04 € mensuales. A todas estas cuantías se les practica una reducción del 7%

11. Un procedimiento similar es el que se utiliza para el establecimiento de los umbrales de pobreza.

desde 2012, que se llevó a cabo para poder atender el previsible incremento de la demanda que se iba a producir por la prolongación de la crisis económica, algo que se espera recuperar una vez que mejore la situación económica.

TABLA 2. UMBRALES DE POBREZA DE MANTENIMIENTO Y DE AUSENCIA DE BIENESTAR SEGÚN EL MÉTODO EPDS (2014). DATOS EN EUROS

Tamaño del hogar	45 años		45-64 años		65 años	
	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar
1 persona	846,00	1.167,82	780,86	1.099,50	661,34	916,55
2 personas	1.077,71	1.480,12	1.003,09	1.485,17	861,06	1.237,48
3 personas	1.241,64	1.700,21	1.161,36	1.770,77	1.004,79	1.475,06
4 personas	1.372,87	1.875,94	1.288,58	2.006,12	1.121,09	1.670,80

Fuente: Gobierno Vasco (2014). ENSS

Un examen de los umbrales de pobreza (Tabla 2), por un lado, y de las cuantías de la RGI establecidas para los diferentes tamaños de las unidades de convivencia (Tabla 3), por el otro, nos da idea de la intensidad protectora de la prestación. Las cuantías establecidas para pensionistas son suficientes para evitar la pobreza si se trata de personas mayores de 65 años (100% del SMI para un hogar de una sola persona), pero insuficientes si se trata de personas más jóvenes (la RGI es el 88% del SMI para un hogar de una sola persona)¹². La protección llega hasta el umbral de pobreza en el caso de pensionistas, pero no en el caso de personas capaces de trabajar, lo que parece estar vinculado con el objetivo de no desincentivar la búsqueda de empleo. En esta misma línea, el programa también permite que la persona beneficiaria trabaje y obtenga ingresos adicionales¹³ y que haya un tránsito flexible entre prestaciones y ocupación.

Con todo, hay que señalar que las unidades convivenciales titulares de RGI pueden tener también derecho a la Prestación Complementaria de Vivienda, que cubre gastos de alquiler de la vivienda o de alojamiento (máximo 250€/mes) (art. 8 RD

12. Para un hogar de una persona mayor de 65, la RGI ascendería a 703.7€/mes, y el umbral está en 661.34. Si esa persona es menor de 45, la RGI alcanzaría los 619€/mes frente a los 848€/mes establecidos en el umbral; y si la persona tiene entre 45 y 65 años, las cuantía de la RGI sería asimismo de 619€/mes frente a un umbral de 780.86€/mes.

13. En este caso se denomina Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo. Ya se ha explicado anteriormente el procedimiento para el cálculo de la RGI.

2/2010)¹⁴ y/o a las Ayudas de Emergencia Social, que son prestaciones para necesidades puntuales. Por ello, se puede decir el conjunto de dispositivos existentes podría ser suficiente para dar cobertura a lo que se entiende como necesidades básicas que garantizan la supervivencia. Pero no más, dado que en ningún caso se alcanzarían los niveles de renta establecidos para alcanzar situaciones de bienestar. De alguna manera, comparando las cuantías que perciben los beneficiarios, con la renta que es necesaria en este territorio para alcanzar el bienestar material, no diríamos que la situación invite al acomodamiento.

TABLA 3. CUANTÍAS MÁXIMAS MENSUALES DE LA RGI PARA 2014 Y 2015

Nº PERSONAS UNIDAD CONVIVENCIAL	GENERAL - MÁXIMO €/MES	PENSIONISTAS - MÁXIMO €/MES	MONOPARENTAL -MÁXIMO €/MES
1	619,28 €	703,73 €	
2	795,22 €	879,66 €	840,26 €
3 o más	879,66 €	950,04 €	924,70 €

Lo anteriormente dicho es coherente con los datos que nos proporciona la Encuesta de Necesidades Sociales (ENSS) de 2014. Entre la población atendida por el sistema, hay que destacar que no toda ella sale de la pobreza, en concreto un 34,2% no consigue superar el umbral de pobreza. Hay que señalar también que desde el inicio de la crisis este porcentaje ha aumentado ligeramente. La distancia al umbral de pobreza es de un 16,1% y se ha reducido desde 2008 (era del 17%), lo que indica una buena respuesta de sistema. En cambio, entre los que no son atendidos, la distancia al umbral ha subido del 21,3 al 30%.

Además hay que tener en cuenta que el sistema no atiende a toda la población en situación de necesidad. Según los datos de la EPDS y la ENSS, el total de personas atendidas por el sistema RGI/PCV/AES en 2014 asciende a 151.591, que supone un 7% de la población de Euskadi (Tabla 4). La población en riesgo de pobreza se calcula en 207.898 personas¹⁵, así que el sistema da cobertura al 72,9% de la población en riesgo. Queda, por tanto 56.307 personas en riesgo de pobreza y no atendidas (algo más de un cuarto de las personas en riesgo). Se trataría de personas que desconocen que tienen ese derecho o desconocen los mecanismos para la presentación de la solicitud, lo que suponemos que podría afectar a una parte de los y las pensionistas, que podrían tener derecho a complementos de cuantía variable: más elevada en las

14. La cuantía máxima de la PCV puede aumentar hasta 320 en los siguientes casos: 1) Si la UC tiene dos o más hijas/os a cargo, 2) Si la persona titular o cualquier miembro UC tiene actividad laboral remunerada.

15. Son las personas que sufren pobreza real 127.399, más las personas cuya situación les permite acceder al sistema RGI/PCV/AES.

pensiones de viudedad y orfandad, por la menor cuantía de las pensiones mínimas en este tipo de pensiones y más reducida en el caso de las pensiones de jubilación, ya que en este caso las pensiones mínimas son próximas a la RGI, tal como se puede apreciar en el cuadro.

TABLA 4. INDICADORES RELATIVOS AL IMPACTO DEL SISTEMA RGI/PCV/AES EN LA PREVENCIÓN DE LA POBREZA REAL. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA. 2008 A 2014

	Número de personas	% sobre la población total	% colectivo riesgo	% ingresos RGI/PCV y AES	% ingresos propios y del sistema general de prestaciones y pensiones
2014					
Población atendida en el sistema	151.591	7	72,9	51	43,1
Población que no sale de la pobreza	71.092	3,3	34,2	71,4	21,7
Población que sale de la pobreza	80.499	3,7	38,7	41,1	53,4
--- Ingresos > umbral pobreza de mantenimiento	24.993	1,2	12		
Población no atendida en el sistema	56.307	2,6	27,1	0	86
-- Sueldos, salarios, ing.autónomos					40,4
TOTAL	183.580	8,5	100		
2008					
Población atendida en el sistema	83.023	3,9	63,6	39	53,8
Población que no sale de la pobreza	42.165	2	32,3	56,4	36,6
Población que sale de la pobreza	40.858	1,9	31,3	29,9	62,8
--- Ingresos > umbral pobreza de mantenimiento	16.944	0,8	13		
Población no atendida en el sistema	47.542	2,2	36,4	0	92,7
-- Sueldos, salarios, ing.autónomos					36,5
TOTAL	130.564	6,1	100		

Fuente: Gobierno Vasco (2014). ENSS

También puede tratarse de personas que debido a su situación de vida, no pueden dar una dirección válida o de personas que no cumplen los requisitos de edad o de tiempo de empadronamiento. Hay que señalar que un parte muy importante de

estas personas tiene ingresos procedentes del trabajo (40,4%) o de otras prestaciones y pensiones del sistema general (45,6%), así que no están en situación de total desprotección.

Entre 2008 y 2014, el porcentaje de población en riesgo no atendida por el sistema se ha reducido de forma importante (del 36,4 al 27,1%), lo que indica una buena respuesta del sistema en cuanto a la cobertura en el momento de la crisis. Quedarían alrededor de 7.883 personas sin ingreso alguno y sin acceso al sistema de ayudas.

4.4 POBLACIÓN BENEFICIARIA

Si atendemos al sexo de las personas titulares de RGI/PCV, hay cierto predominio de las mujeres (un 57,3%), aunque si nos centramos en las personas que cobran el complemento por monoparentalidad, la inmensa mayoría sí que son mujeres. Lo mismo ocurre si atendemos a los casos de complemento de pensiones: hay un claro predominio de las mujeres (casi un 70%), lo que no es sino un claro reflejo de las desventajas que tienen las mujeres en los sistemas de pensiones contributivos basados en la historia laboral.

En cuanto al origen de las personas beneficiarias, a pesar de lo mucho que se ha hablado sobre el peso de los extranjeros, hay que decir que el 63,6% de los beneficiarios tienen nacionalidad española. Entre los extranjeros, predominan los procedentes de América del Sur. Si atendemos a la PCV, sí que hay un claro predominio de los beneficiarios extranjeros. Suponen el 66%, algo perfectamente lógico dado que están fuera de su territorio y deberán hacer frente a gastos de alojamiento con mayor probabilidad que los autóctonos. Como ya hemos comentado, una cuarta parte de ellos tiene ingresos laborales. Entre los nacionales este porcentaje es inferior (de los 48.445 titulares solo 7.970, es decir un 16.45%).

Entre las personas beneficiarias no puede hablarse de un claro predominio de edades. El 60% tiene entre 30 y 54 años. Sí que hay diferencias entre nacionales y extranjeros, dado que los segundos son relativamente más jóvenes¹⁶.

Por último, en cuanto al nivel formativo, hay un claro predominio de las personas que solamente tienen estudios obligatorios (el 63,7% a nivel general, el 60% de las mujeres, el 69% de los hombres, el 73,4% de los extranjeros), lo que sin duda es un importante hándicap a la hora de encontrar empleo.

Hay que señalar que las características de la población beneficiaria de la RGI en Euskadi no difieren sustancialmente de las de otras CCAA del Estado (Malgesini, 2014) ni en cuanto a la edad, ni en cuanto a la nacionalidad ni en cuanto al nivel educativo.

16. Entre los extranjeros, el 40% tiene 34 años o menos, mientras que entre los nacionales este grupo supone un 21%.

TABLA 5. NÚMERO DE EXPEDIENTES DE RGI, DE PCV Y DE COMPLEMENTO DE MONOPARENTALIDAD POR SEXO, EDAD Y NIVEL EDUCATIVO

Abril de 2015	Sexo				Complementos		Extranjeros	Pensionistas
	no consta	hombre	mujer	Total	Mono-parental	Vivienda		
16 a 19		27	74	101	34	41	12	10
20 a 24		570	917	1.487	445	1.037	622	78
25 a 29	<5	2.196	2.605	4.802	1.012	3.521	2.544	175
30 a 34	<5	3.555	4.037	7.593	1.762	5.136	3.870	303
35 a 39		4.535	4.985	9.520	2.256	5.524	3.935	545
40 a 44	<5	4.400	4.695	9.096	2.105	4.398	2.816	739
45 a 49		3.826	3.969	7.795	1.443	3.296	1.827	904
50 a 54		3.192	2.946	6.138	553	2.266	1.010	972
55 a 59		2.218	2.210	4.428	122	1.507	574	892
60 a 64		1.414	1.724	3.138	24	1.049	328	893
65 y más		2.500	9.676	12.176	9	1.284	346	11.214
Fuera rango	<5	<5	53	58	<5	<5	<5	50
Hasta obligatorios	<5	19.700	22.811	42.512	6.647	20.748	13.227	8.570
Bachiller		2.296	2.693	4.989	1.000	2.727	1.479	532
FP		2.870	3.808	6.678	1.443	2.061	533	709
Universitarios		1.079	1.608	2.687	418	1.000	269	221
No consta	<5	2.492	6.971	9.466	258	2.526	2.379	6.743
TOTAL	<5	28.437	37.891	66.332	9.766	29.062	17.887	16.775

Fuente: Lanbide

5. PROPUESTAS DE OTRA REGULACIÓN PARA LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN Y VALORACIÓN CRÍTICA

En los últimos años se está insistiendo en la necesidad de proceder a una revisión profunda del sistema de rentas mínimas garantizadas, a fin de superar no solo la profunda heterogeneidad de las regulaciones autonómicas sino también y quizá sobre todo para corregir las situaciones de desprotección real que se producen en muchas comunidades autónomas. Así, Malgesini (2014: 50), cuyo escrito está publicado por y para la Red EMIN, apunta la imprescindible necesidad de participación de la administración central para esa reforma a fin de conseguir una coordinación estatal, que debería ir acompañada de una readaptación de la normativa autonómica. Entre los ejes de esa reforma la autora señala que toda la ciudadanía debe tener los mismos derechos, con independencia del lugar de residencia, que deben articularse y, en algunos aspectos homogeneizarse, los criterios de acceso, las cantidades y niveles de protección y que debe sustituirse el concepto de “activación” por el de promoción del empleo a fin de lograr el acceso a empleos decentes para los grupos vulnerables. Precisa que ese proceso requiere de un aumento importante del presupuesto actual, que partiendo de una referencia del 85% del SMI y de la necesidad de conceder protección a 700.000 familias se cifra en 4.607 millones de euros anuales. La propuesta no especifica el título competencial de esa modificación y su ubicación en el sistema de protección social.

Por otra parte, el sindicato Comisiones Obreras (2013), tras estimar que en el año 2013 630.000 hogares se encontraban en situación de pobreza severa y no reciben ningún tipo de ingresos, ni del trabajo, ni de la Seguridad Social, ha propuesto una Iniciativa Legislativa Popular, junto con el sindicato UGT¹⁷, para la creación de una renta mínima garantizada a nivel estatal, que extienda la protección a personas que en la actualidad no están incluidas en las distintas protecciones de ingresos mínimos en el ámbito autonómico o estatal y vaya acompañado de medidas de apoyo tendentes a conseguir la inclusión sociolaboral. Para ello propone se fijen condiciones legales básicas iguales en materia de derechos, deberes cuantías, duración y nivel de protección. Los requisitos básicos que se indican son de edad (mayores de 18 y menores de 65 años), ser demandante de empleo, de residencia (un año) y empadronamiento y de límite de rentas (per cápita de la unidad familiar, el 75% del SMI en 12 pagas: 5.837 euros/año en el 2015). La propuesta sindical precisa que esta nueva prestación se ubicaría entre las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, tendría una cuantía equivalente al 80% del IPREM (426 euros

17. La recogida de las 500.000 firmas de apoyo necesarias se iniciará el 1 de septiembre y durará dos meses. Previsiblemente la discusión parlamentaria correspondería al nuevo parlamento electo.

mes en el 2015) y se financiaría a cargo de la Administración General del Estado, a través de los Presupuestos Generales. Según el Secretario de Protección Social y Políticas Públicas de CC.OO las personas y hogares que reúnen los requisitos para acceder a esta prestación serían 2.151.000 y 1.831.000 respectivamente, siendo mujeres el 68% de sus potenciales beneficiarios y su coste ascendería a unos 11.000 millones de euros anuales, equivalentes al 1,1% del PIB (Bravo, 2015).

Los que suscriben comparten la necesidad de que la prestación de rentas mínimas se generalice, superándose las carencias de cobertura de los actuales dispositivos. En este sentido, no existe ninguna dificultad insuperable para que la protección de las rentas mínimas de inserción se convierta en una prestación de la Seguridad Social, ya que las RMI constituyen una técnica de protección situada en la necesaria renovación de los sistemas de Seguridad Social para hacer frente a nuevos riesgos sociales, como son el paro de muy larga duración no cubierto por las actuales prestaciones contributivas o asistenciales de desempleo y la amplitud creciente de las trabajadoras a tiempo parcial pobres y, en general, de los trabajadores pobres. Esa posibilidad tendría acomodo en la dimensión universalista de la regulación constitucional del derecho a la Seguridad Social contenida en el art. 41 de la Constitución que establece que los poderes públicos deben mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones suficientes en caso de necesidad. Como señalan Monereo Pérez y Molina Navarrete (1999: 197).

La propuesta de CC.OO y UGT contempla una prestación de cuantía idéntica para todo el Estado, notablemente alejada de la correspondiente a la RGI. La de Malgesini (p 41) matiza que la cuantía de la prestación debe ajustarse al coste de vida, medido sobre la base de los presupuestos familiares de referencia en cada comunidad autónoma, lo que permite un pequeño margen de maniobra para establecer cuantías más elevadas en comunidades autónomas, como la de Euskadi, en los que el coste de vida es más elevado. La cuantía fijada en ambas propuestas para la renta mínima garantizada nos parece insuficiente para combatir de forma efectiva la pobreza. Ambas están presas de la dificultad, social más que presupuestaria, de fijar rentas garantizadas que superen el salario mínimo interprofesional¹⁸, lo que sería necesario para el objetivo anti-pobreza.

18. El artículo de De la Fuente (2015) trata de mostrar que la reducida cuantía del SMI en relación con la RDI del País Vasco es una de las razones que explican el cierto eco social de propuestas como la de, Javier Maroto, alcalde de Vitoria-Gazteiz hasta junio de 2015, de culpabilizar a la población inmigrante de cobrar indebidamente la RGI. Su discurso obviaba que el gobierno de su partido, el Partido Popular, es el principal responsable de mantener el SMI en una cuantía muy alejada del 60% que propone la Carta Social Europea.

A nuestro entender ambas propuestas, con el matiz indicado en relación con la segunda, implican una homogeneización a la baja de las cuantías en vigor en comunidades autónomas como las de Euskadi y Navarra. Esa homogeneización nos parece inaceptable por cuanto que las cuantías prestacionales de Euskadi y Navarra alcanzan justo para resolver las necesidades básicas de sus beneficiarios, en los términos que se exponen en el apartado 4.3 de este estudio. Además, esa homogeneización no es necesaria para la finalidad de generalización de la cobertura, ya que el establecimiento de la renta mínima garantizada como nueva prestación de la Seguridad Social no tiene porque impedir que las Comunidades Autónomas puedan complementar esa prestación, a cargo de sus presupuestos, en virtud de su título competencial de Asistencia Social. La realidad actual de la RGI vasca, una de cuyas modalidades es la de complementar las pensiones de la Seguridad Social, no solo las no contributivas sino también las contributivas, acredita esta posibilidad¹⁹.

Debemos señalar en este punto que Euskadi se aleja por completo de la realidad española en cuanto a las tasas de pobreza y exclusión social. En cualquiera de los 35 indicadores contemplados en el reciente Informe Foessa que abarcan tanto dimensiones económicas, como sociales, relacionales y políticas, los resultados son claramente favorables para esta comunidad (Foessa, 2014). Otros datos, nos indican una mejor posición con respecto a otros territorios, incluyendo a las CCAA con un desarrollo económico comparable como pueden ser Cataluña o Madrid. Así, mientras que el indicador AROPE para el año 2013 correspondiente a Euskadi es del 16,8%, en estas dos comunidades ronda el 20% (Tabla 1). Solamente Navarra tiene menor porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social. Asimismo, cabe destacar que Euskadi es también uno de los territorios en los que hay menores desigualdades en la distribución de la renta, medida ésta mediante el Índice de Gini.

No cabe duda de que el modelo de prestaciones instaurado en Euskadi desde hace ya más de 25 años ha contribuido a la mejora diferencial de la posición social y económica de Euskadi en el contexto estatal y europeo. Compartimos plenamente la reciente afirmación del ahora ya ExConsejero de Empleo y Políticas Sociales, Juan María Aburto: “El sistema de rentas mínimas ha aportado, sobre todo, cohesión social y ha servido para eliminar algunas desigualdades”.

19. Con la excepción de las pensiones con “cónyuge a cargo” y las de gran invalidez, las cuantías mínimas de las pensiones contributivas de la Seguridad Social son inferiores a la de la RGI para pensionistas, por lo que éstos tienen derecho a percibir la diferencia entre ambas.

TABLA 6. INGRESOS MEDIOS EQUIVALENTES PER CÁPITA POR DECILAS DE INGRESOS (INGRESOS MENSUALES NETOS CORRIENTES) 2008-2014

	Renta Media 2008	Renta Media 2014	Variación 2008/2014
1. 10 más pobre (D1)	575	498	-13,4
10-20% (D2)	820	753	-8,2
20-30% (D3)	973	930	-4,4
30-40% (D4)	1.137	1.108	-2,6
40-50% (D5)	1.289	1.276	-1,0
50-60% (D6)	1.438	1.441	0,2
60-70% (D7)	1.607	1.631	1,5
70-80% (D8)	1.813	1.857	2,4
80-90% (D9)	2.094	2.187	4,4
10 % más rico (D10)	2.999	3.032	1,1
Total	1.475	1.471	-0,3

Fuente: Gobierno Vasco (2014). ENSS

Aunque, la crisis económica se ha dejado notar en esta comunidad, generando un incremento del porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social de 2 puntos porcentuales entre 2009 y 2013. La caída de la renta media por hogar, aunque ha sido considerable, resulta inferior a la media nacional²⁰. Como ya es de sobra conocido, la caída de la renta ha afectado de manera más aguda a los sectores más desfavorecidos de la población y en este aspecto Euskadi no es una excepción. Entre 2008 y 2014, los ingresos mensuales netos per cápita se redujeron entre los niveles más bajos y, entre estos, de manera mucho más acusada entre los muy bajos. Así, en el decil de renta más bajo y en el siguiente, los ingresos se redujeron un 13,4 y un 8,2% respectivamente (Tabla 6). Entre tanto, los sectores más acomodados, han conocido incrementos de sus rentas. Con todo, resulta muy interesante señalar que de no haber existido el sistema de garantía de rentas RGI/PCV/AES, la caída de ingresos de estos sectores más pobres habría sido muy superior. Puede constatarse, por tanto, que este sistema ha contribuido a aminorar de forma muy significativa el incremento de la pobreza y de la desigualdad (Tabla 7).

20. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, la caída de la renta anual media por hogar entre 2009 y 2013 ha sido de un 10.88% en el conjunto del Estado, mientras que en Euskadi ha sido del 8.5%.

TABLA 7. EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS INGRESOS MEDIOS EQUIVALENTES PER CÁPITA DE LAS DECILAS DE INGRESOS 1, 2, 3 Y 4 A 10 (INGRESOS MENSUALES NETOS CORRIENTES), CON Y SIN INGRESOS PROCEDENTES DEL SISTEMA RGI/PCV/AES. 2008-2014

Tipo de ingresos		Decilas					Total
		10% más pobre (D1)	10-20% (D2)	20-30% (D3)	40 a 100% más acomodado (D4 a D10)		
Ingresos totales		Media	Media	Media	Media	Media	
	2008	575	820	973	1.767	1.475	
	2014	498	753	930	1.790	1.471	
	Evolución 2008-2014	-13,4	-8,2	-4,4	1,3	-0,3	
Ingresos sin RGI/PCV/AES		Media	Media	Media	Media	Media	
	2008	519	791	957	1.765	1.464	
	2014	385	685	874	1.787	1.445	
	Evolución 2008-2014	-25,7	-13,5	-8,7	1,2	-1,3	
Puntos de reducción de la caída de ingresos por RGI/PCV/AES		12,3	5,3	4,3	0,1	1,0	

Fuente: Gobierno Vasco (2014). ENSS

Se debe señalar que, como no podía ser de otra manera, ello ha ido acompañado de un importante esfuerzo presupuestario (Tabla 8).

TABLA 8. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TITULARES Y DEL GASTO EN EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS (EN MILES DE €)

	2005	2008	2009	2011	2013	2015
Número de titulares ²¹	31.654	39.715	41.958	54.522	60.237	65.971 ²²
Renta Básica	134.000	189.220	245.657			
Renta de Garantía de Ingresos + Prestación Complementaria de Vivienda				335.232	322.000	461.000
Ayudas de Emergencia Social	25.000	33.000	34.500	17.300	17.300	22.000
Peso sobre el gasto total de la CAV	2,23%	2,23%	2,69%	3,30%	3,64%	4,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos Generales de la CAV y datos de Lanbide.

21. Los datos de 2005 y 2008 proceden de las Memorias Socioeconómicas del CES vasco. El dato de 2015 es el correspondiente a Febrero.

22. Febrero de 2015.

Así en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca, la partida dedicada al sistema RGI/PCV/AES suponía 2,23% del gasto total en 2005 y en 2015 supondrá el 4,5%. Las razones del incremento son de dos: por un lado, el crecimiento del nº de personas beneficiarias de la RGI que ha originado la crisis a partir sobre todo de 2009 y, por otro, la incorporación de la PCV que mejora la protección de las personas atendidas. Entre el año 2009 y febrero de 2015, hubo un crecimiento del 57% en el nº de titulares de RGI (algo más de 24.000).

Podemos concluir que, aunque mejorable, sistema vasco de garantía de rentas ha jugado un papel importante en la contención de la pobreza en los últimos años. No parece razonable, por tanto, plantearse reforma alguna que pueda suponer una merma de los niveles de protección proporcionados.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Peralta, Ignacio, Luengo Escalonilla, Fernando y Uxó González, Jorge (2013): *Fracturas y crisis en Europa*, Clave Intelectual-Madrid y Eudeba-Buenos Aires.
- Arriba González de Durana, Ana (2014): “El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis”, en AA.VV. (Francisco Lorenzo Gilsanz, Coord.), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, Fundación Foessa-Caritas, Madrid, 351-357.
- Arrufe Varela, Alberto (2012): “Los “minijobs” alemanes. Un estudio de su régimen jurídico laboral y de Seguridad Social comparado con el “trabajo marginal” español, industrial y doméstico”, *REDT*, nº 155, pp. 17-36.
- Bravo Fernández, Carlos (2015): [Iniciativa Legislativa Popular “Prestación de Ingresos Mínimos”], *Viento Sur*, nº 140, pp. 88-94.
- CES (2014) “Protección social e ingresos mínimos garantizados”. *Cauces, Cuadernos del Consejo Económico y Social*, 28.
- Comisiones Obreras (2013): “CCOO propone una Renta Mínima Garantizada para todo el Estado”, *Gaceta Sindical*, nº 168, pp. 1-6.
- De la Cal Barredo, M^a Luz. (2012): “Realidad y retos de la protección social en Euskadi”, *Ekonomiaz*, 81: 256-293.
- De la Cal Barredo, M^aLuz; De la Fuente Lavín, Mikel (2010) “Algunos interrogantes en torno a los programas de inclusión activa como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social”. *Lan Harremanak*, 22: 45-89.
- De la Fuente Lavín, Mikel y Hernández Zubizarreta, Juan (1997): “Iniciativa legislativa popular para una carta de derechos sociales, tramitada ante el Parlamento Vasco: diciembre de 1996, Plataforma contra la Exclusión Social-Gogoa”, *Acciones e investigaciones sociales*, pp. 53-66.

- Eichhorst, Werner y Konle-Seidl, Regina (2008): "Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies Werner Eichhorst", IZA DP, n° 3905.
- ETUI (2014): *Benchmarking working in Europe 2014*, ETUI and ETUC, Bruselas.
- Eydoux, Anne y Gomel, Bernard (2014): "La solidarité active en cuestión", *Connaissances de l'emploi CEE*, n° 115.
- Fundación Foessa (2014): Informe sobre exclusión y desarrollo social en el País Vasco. Resultados de la encuesta sobre integración y necesidades sociales 2013, en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2014*.
- García Romero, M^a Belén (1999), *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid.
- Gobierno Vasco (2014): *Encuesta de Necesidades Sociales (ENSS) 2014. Módulo EPDS-Pobreza*, Órgano Estadístico del Departamento de empleo y Políticas Sociales.
- Gomel, Bernard, Méda, Dominique y Serverin, Évelyne (2014): "Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA", *Connaissances de l'emploi CEE*, n° 105, pp. 1-4.
- Laparra Navarro, Miguel (2010): "Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate", *Cuadernos Europeos*, n° 5, pp. 75-98.
- Malgesini, Gabriela (2014): *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*, European Minimum Income Network. Comisión Europea.
- Monereo Pérez, José Luis y Molina Navarrete, Cristóbal (1999): *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*, Comares, Granada.
- Moreno Juste, Antonio (2014): "El proyecto europeo: sueño, aventura y crisis", *Boletín Ecos-Fubem ecosocial*, <https://www.fubem.es/ecosocial/articulos.aspx?v=9378>
- Peña-Casas, Ramón (2014): *El proyecto EMIN y su hoja de ruta Europea*, Observatorio social europeo, Madrid.
- Pfefferkorn, Roland (2015): "Inégalités et crise sociale en Europe", *A l'encontre*, <http://alencontre.org/europe/inegalites-et-crise-sociale-en-europe.html>
- Laparra Navarro, Miguel (2010): "Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate", *Cuadernos Europeos*, n° 5, pp. 75-98.
- Red, Hannah y Deakin, Simon (2000): "United Kingdom", en AA.VV. (J. Van Vugt y J. Peet, Eds.), *Social Security and Solidarity in the European Union*, Physica-Verlag, Nueva York, pp. 182-222.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, Comisión Europea
- Sanzo, Luis (2013): La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan*, 53: 9-28.
- SIIS (2014): Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea.
- www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of.../2009.../spain-1-2009-es