



Spain

# VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA

Gregorio Rodríguez Cabrero  
Universidad de Alcalá (Madrid)

*<sup>1</sup> Este informe se realiza en el marco de la "EU network of independent experts on social inclusion".*

*Octubre 2009*



On behalf of the  
European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



## Índice

<b>RESUMEN Y RETOS .....</b>	<b>3</b>
<b>1. PANORAMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RENTAS MÍNIMAS .....</b>	<b>4</b>
1.1 Evolución histórica del sistema de rentas mínimas desde 1980.....	4
1.2 El sistema español de rentas mínimas y sus principales características .....	8
<b>2. VALORACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RENTAS MÍNIMAS .....</b>	<b>12</b>
2.1 Cobertura.....	12
2.2 Adecuación .....	16
2.3 Efectividad .....	17
<b>3. LA VINCULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS Y LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA.....</b>	<b>20</b>
3.1 Estrategia de inclusión activa .....	20
3.2 Acceso a servicios públicos de calidad.....	28
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>31</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>33</b>

## RESUMEN Y RETOS

España ha construido en los últimos treinta años una malla de redes protectoras asistenciales que crecen y se consolidan con la entrada en la Unión Europea (europeización de las políticas sociales) y con la consolidación y descentralización del Estado de Bienestar (rentas mínimas de inserción).

Se puede calificar esta red, mosaico de seguridad o programas de ingresos mínimos, como una red cuasi universal, aún incompleta, con distintos requisitos de acceso, y diferencias en la acción protectora y en la eficacia en la reducción de la pobreza. Este sistema es la consecuencia de tres lógicas que interactúan de manera desigual: la lógica de la necesidad que tiende a una cobertura universal de baja intensidad protectora, la lógica laboral de la Seguridad Social que selecciona la protección en función del grado de integración laboral y la lógica institucional que produce diferentes niveles protectores según se trate de la Seguridad Social, el Estado o las Comunidades Autónomas.

La diversidad y complejidad de este sistema, pendiente de una mejora en la coordinación de los dispositivos que completen la malla de seguridad, ha sido constatada por los cuatro planes de inclusión social, sobre todo el PNAIn de 2008-2010, que incorpora de manera intensa la filosofía de la inclusión activa.

Esta realidad que se expresa en distintas lógicas protectoras con distintos ritmos, niveles de cobertura e intensidad protectora, debe ser comprendida a la luz de los cambios que se han producido a nivel institucional y del propio mercado de trabajo. En este sentido si la cobertura ha sido creciente, la adecuación del sistema de rentas mínimas a distintos indicadores de medida de ingresos (salario mínimo, umbral de pobreza o renta per cápita de los hogares) es de baja intensidad y, como consecuencia, su contribución a la reducción de las tasas de pobreza relativa es limitada.

Como conclusión este informe señala la necesidad de avanzar en la cobertura de las situaciones de exclusión social y necesidad; igualmente se pone de manifiesto que una extensa cobertura protectora de situaciones de necesidad, como es la española, es insuficiente ni no viene acompañada de la calidad de las prestaciones o mejora de la intensidad protectora con el fin de superar la situación de pobreza relativa y, también si no viene acompañada de oportunidades reales de acceso al mercado de trabajo. Los avances habidos en programas de activación son aún limitados teniendo prioridad el gasto en subvenciones a las empresas para la contratación de trabajadores.

En este sentido, y teniendo en cuenta los claros avances realizados en cobertura de garantía de mínimos sería necesario avanzar hacia una política coordinada de Estado que desarrolle una mejora en la ordenación del actual sistema, facilite su coordinación, complete la cobertura de las lagunas protectoras, mejore la intensidad protectora así como los mecanismos de compatibilidad entre prestaciones hasta llegar al umbral de pobreza y desarrolle sistemas de activación que enfatizen no tanto en el control (subsidio de desempleo) o en la contraprestación (rentas mínimas de las CCAA) sino en la articulación entre la garantía de rentas y los servicios de formación y búsqueda de empleo.

# 1. PANORAMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RENTAS MÍNIMAS

En este epígrafe analizamos la evolución reciente del sistema de rentas mínimas en España y sus características institucionales, principales reformas y rasgos definitorios básicos en cuanto a la lucha contra la pobreza y como factores de activación laboral.

## 1.1 Evolución histórica del sistema de rentas mínimas desde 1980

El sistema de garantía de rentas en España puede ser definido como un conjunto de mecanismos de protección social altamente diferenciados y de baja intensidad protectora que se han desarrollado en los últimos treinta años hasta alcanzar una amplia e incompleta universalización a la vez que se han orientado progresivamente hacia formas de activación laboral en los parados y excluidos del mercado de trabajo.

Dicho sistema refleja tres tipos de tensiones en su interior de carácter ideológico, laboral e institucional que es preciso tener en cuenta para la comprensión de la eficacia protectora del sistema y de su capacidad para promover la inserción social:

- Por una parte, en el sistema español unos programas se guían por la lógica de la necesidad (lucha contra la pobreza) y otros por la lógica de la activación (inserción laboral), si bien parte de los programas entremezclan ambas lógicas en mayor o menor medida como luego veremos. En conjunto, la tendencia histórica ha sido la de intensificar la acción protectora en los sistemas más relacionados con la vida laboral y de contenerla y reducirla a medida que se alejan del mercado de trabajo bien por imposibilidad de origen (incapacitados para el trabajo y enfermos crónicos), bien por imposibilidad sobrevenida (exclusión social multidimensional).

- Por otra parte, la evolución del sistema español ha estado condicionada por la lógica institucional del Estado de Bienestar, por la tensión entre la necesidad de la coordinación central imperativa y las tendencias de descentralización del Estado de las Autonomías. Así, el sistema central de garantía de rentas mínimas está constituido por los programas de prestaciones de la Seguridad Social (complementos de pensiones mínimas y prestaciones por desempleo asistencial), en general incardinados en el mercado de trabajo y dependiente de las carreras laborales. A este sistema le sigue un segundo sistema institucional mixto de Seguridad Social, Administración Central y CCAA (pensiones no contributivas financiadas con impuestos y gestionadas por las CCAA) y, por último, existe una "última red" de protección social constituida por el sistema de rentas mínimas de las CCAA. En conjunto, se puede afirmar que a mayor descentralización menor intensidad protectora y mayor discrecionalidad y a mayor incardinación en la Seguridad Social mayor intensidad protectora. Del mismo modo la activación se intensifica a medida que nos desplazamos desde las prestaciones contributivas de paro a los variados programas de prestaciones asistenciales.

Esta triple tensión entre la lógica de la necesidad, la lógica del trabajo y la lógica institucional en el sistema español de garantía de rentas mínimas se refleja en la evolución reciente del mismo, sobre todo desde la reinstauración de la democracia en España en 1978. Tres son las etapas de desarrollo del sistema español de rentas mínimas:

- a) En primer lugar, una **etapa de expansión** entre 1980 y 1989. Antes de 1980 el sistema de rentas mínimas se reducía a las pensiones asistenciales para personas de 69 años y enfermos e incapacitados para el trabajo, financiadas con impuestos y con un muy bajo nivel de intensidad protectora. La reestructuración industrial de los primeros años 80 junto a elevadas tasas de paro condujeron a la creación de un sistema de protección asistencial por desempleo en 1985 (RD 625/85) para aquellos parados que hubieran agotado el período de percepción contributiva y cumplieran ciertos requisitos de edad y tuvieran cargas familiares; también para los trabajadores eventuales de la agricultura del Sur de España (Andalucía y Extremadura).

En esta primera etapa se aplican dos políticas complementarias: por una parte, se refuerza el nivel contributivo de la Seguridad Social mediante la reforma del sistema público de pensiones (Ley 26/1985, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social) y al mismo tiempo se desarrolla la extensión asistencial en el sistema de desempleo. Además en 1982 (L.13/1982) se crea un sistema de pensiones no contributivas para personas con discapacidad que comprende una renta mínima, ayuda en su caso de tercera persona y programas de inserción laboral en el mercado ordinario (reserva del 2 por cien de los empleos en empresas de más de 50 trabajadores) y creación de empleo protegido (Centros Especiales de Empleo). Es la primera política de activación protegida positiva para personas con discapacidad.

Este período de 1980-1989 concluye con dos avances importantes:

En primer lugar, una amplia mejoría de la intensidad protectora de las prestaciones asistenciales por desempleo para personas paradas de larga duración mayores de 45 años con responsabilidades familiares así como la mejora de los complementos de mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social.

En segundo lugar, la puesta en marcha en 1989 en el País Vasco del primer programa de renta mínima regional. Esta iniciativa abre la senda de un creciente protagonismo de las CCAA en materia de lucha contra la pobreza y el desarrollo de las acciones de inserción social en conexión con las recomendaciones de la UE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

- b) La segunda etapa de desarrollo del sistema de rentas mínimas (1990-2000) se caracteriza por tres rasgos definitorios: la **consolidación y extensión** de los dispositivos creados en la década precedente; una creciente **racionalización** de los programas para lograr una mayor efectividad en relación con la reducción de la pobreza severa y favorecer la inserción laboral y, finalmente, una mayor **descentralización** de los programas y políticas.

Estos rasgos se explican por nuevos procesos de cambio ideológico, institucional y social que favorecen no solo la extensión de los programas de rentas mínimas sino también su ordenación y mayor efectividad en términos de inserción social. En concreto es preciso señalar tres procesos de cambio:

- Desde el punto de vista ideológico la europeización cognitiva (Moreno y Serrano Pascual, 2007) de las políticas sociales se afianza en España, particularmente después de las Recomendaciones de 1989 y 1990 sobre la extensión de rentas mínimas y del apoyo a la lucha contra la exclusión social.

- Desde el punto de vista institucional la consolidación de un Estado de Bienestar de tamaño medio, con servicios y prestaciones universales en pensiones, sanidad y educación y la descentralización de las políticas sociales suponía la posibilidad de poner en marcha de manera coordinada políticas pro-inclusión social que abrieran una nueva fase de las políticas sociales a favor de los colectivos de riesgo y excluidos.
- Finalmente, la extensión de los riesgos sociales asociados a elevadas tasas de precariedad laboral (entre el 30-34 por cien), nuevas formas de pobreza y creciente conciencia social de exclusión laboral y social por parte de colectivos específicos (personas con discapacidad), desbordaban las fronteras tradicionales de protección social de la población ocupada. Además, se abría paso la idea de que la protección económica asistencial era una condición necesaria pero no suficiente para la integración social y laboral de los colectivos vulnerables.

Como consecuencia de estos cambios se despliegan programas y políticas sociales que expresan la tensión latente entre la acción protectora frente a la pobreza y la acción de fomento de la búsqueda activa de empleo. Es en este momento, primeros años de la década de los años 90, cuando se consolida la demarcación ideológica y práctica entre las políticas pasivas y las políticas activas, lo que si por una parte desplaza el centro de gravedad de manera positiva hacia la activación y el empleo, por otra parte introduce ciertas connotaciones negativas sobre los dispositivos de rentas que crean dificultades para la creación de puentes normativos y operativos entre la garantía de rentas y búsqueda de empleo.

Este período se inicia con una ley emblemática - la ley 26/1990 de pensiones no contributivas - que amplía y reordena las pensiones asistenciales (se extinguen las leyes de 1961 y 1981 en cuanto a garantía de rentas) e introduce las prestaciones por hijo a cargo con discapacidad en familias de bajos ingresos. Por otra parte, el Pacto de Toledo de abril de 1995 entre todos los partidos políticos se compromete a delimitar la financiación de las pensiones contributivas de la Seguridad Social (financiadas con cotizaciones sociales) y los complementos de mínimos de estas y de las pensiones asistenciales en general (financiadas con impuestos). Finalmente, la lógica de la activación se amplía y profundiza con el Decreto-ley 1/1992 que refuerza el carácter contributivo de la prestación por desempleo y condiciona la prestación a la participación en acciones formativas y de búsqueda activa de empleo. Posteriormente, y en esta misma dirección se crea la Renta Activa de Inserción (2000) para parados mayores de 45 años, se incentiva la contratación indefinida de las personas con contratos temporales (fruto del Diálogo Social) y, en general, se fomenta la activación laboral.

Por último destacar que las CCAA desplegaron a lo largo de la década de los 90 programas de rentas mínimas de inserción con distintos requisitos de acceso y, sobre todo, distinta intensidad protectora y condiciones de inserción social y laboral, como veremos con detalle en el epígrafe 2.1 B. Esta extensión de rentas mínimas en las CCAA supuso la entrada de los mesogobiernos en el ámbito de la garantía de rentas así como un reto para el desarrollo del sistema de servicios sociales en el que se integraban. Sin embargo, como señala un experto en la materia su desarrollo ha sido una verdadera "travesía del desierto" (Laparra, 2004) debido a su desarrollo desigual y falta de coordinación. El desarrollo de los planes regionales de inclusión y el reconocimiento progresivo del derecho subjetivo a una renta mínima por parte de algunas CCAA (País Vasco, Cataluña, Madrid) han dado un giro positivo a la discrecionalidad de este sistema.

- c) La última etapa (2000-2008) de las rentas mínimas en España tiene como **marco de referencia general la Estrategia de Lisboa, los Planes Nacionales de Reforma y los Planes Nacionales de Acción de Inclusión Social** mediante los que se pretende conjugar la modernización económica y tecnológica y la cohesión social y territorial, y dentro de ésta la lucha contra la exclusión social. Este nuevo marco supone una nueva vía hacia la racionalización y mejora de la coordinación entre políticas económicas y sociales y, sobre todo, una oportunidad de coordinación de los distintos programas de renta mínima y de los distintos niveles de gobierno (Estado, Seguridad Social, CCAA y gobiernos locales).

En esta etapa las políticas de inserción de colectivos en situación de riesgo de exclusión o vulnerables tienen un desarrollo importante que está aún por madurar como son: el desarrollo de la ley de empresas de inserción (RD 1369/2006), el empleo de personas con discapacidad (RD 870/2007), la extensión del subsidio de desempleo para mayores de 45 años sin cargas familiares, la compatibilidad entre el empleo y las pensiones no contributivas de invalidez (Ley 8/2005) o los planes estratégicos del empleo para personas discapacidad (2008-2012) y para la ciudadanía e integración (2007-2010).

Después de un intento frustrado de desarrollar un modelo no pactado de activación en 2002, se abre un largo y fructífero período de Diálogo Social, relativamente agotado en el otoño de 2008 con la crisis económica y financiera, que permite de manera relativamente equilibrada, el desarrollo conjunto de una acción protectora asistencial de relativa baja intensidad con un reforzamiento de la activación, la formación ocupacional y profesional así como la búsqueda de empleo junto a medidas de apoyo al retraso de la edad de jubilación y la potenciación de la inserción laboral de las personas discapacitadas.

Por otra parte, el desarrollo de los Planes de Inclusión Social impulsará la coordinación abierta, vertical y horizontal, de las políticas de lucha contra la exclusión y, dentro de estas, los programas de empleo para los colectivos más vulnerables. En concreto, el último Plan de Inclusión 2008-2011, en fase de desarrollo, se plantea superar las estrategias de activación generalistas apostando por políticas grupales que den respuesta concreta a las necesidades de colectivos que precisan de mayor inserción laboral (personas en discapacidad, gitanos, jóvenes con cargas familiares, entre otros). Sin embargo, en esta etapa siguieron sin afrontarse los déficits de la etapa anterior a pesar de los esfuerzos del PNAin ya que no tuvo efectos multiplicadores en el resto de las políticas, incluidas las de las Comunidades Autónomas.

En síntesis, el largo período de desarrollo del Estado del Bienestar entre 1980-2008 ha supuesto la construcción, expansión y consolidación de un conjunto de programas de ingresos mínimos de amplia cobertura que si bien no forman un sistema integrado y articulado constituyen una amplia malla de seguridad económica caracterizada a lo largo del período por una desigual intensidad protectora (más baja cuanto más alejada del mercado de trabajo se encuentra la situación de necesidad), una diferenciación institucional claramente marcada y una tendencia creciente a la aplicación del principio de la activación y de la empleabilidad de los colectivos más vulnerables. En este contexto la estrategia europea de inserción y los planes de inclusión nacional y regionales favorecen nuevas formas de coordinación que sin embargo no logran reducir la desigualdad entre los programas de la Administración Central y los de las CCAA y dentro de éstas entre los distintos programas de la red última de protección social dando lugar en ocasiones a tensiones entre Administraciones Públicas.

## 1.2 El sistema español de rentas mínimas y sus principales características

Una vez esbozado este desarrollo histórico reciente del sistema español de rentas mínimas pasamos a describir esquemáticamente el conjunto del sistema y sus principales características. En la **TABLA 1** recogemos el conjunto de los dispositivos del sistema español de garantía de rentas e información sobre el volumen de sus beneficiarios, cuantías mensuales y su relación con distintos indicadores y el gasto total. De su análisis podemos extraer las siguientes características del sistema español:

- a) En primer lugar, desde el punto de vista **institucional** el sistema español interviene por dos vías: a través de la Seguridad Social por vía contributiva y por vía asistencial bien mediante gestión directa (pensiones contributivas y prestaciones de paro) o bien mediante gestión compartida con las CCAA (pensiones no contributivas), o directamente a través de las propias CCAA: gestión de rentas mínimas de inserción.
- b) Desde el punto de vista de la **naturaleza de la protección social** en España las rentas mínimas se estructuran en una jerarquía relacionada con la posición en el mercado de trabajo. Como señalan Arriba y Guinea (2008) "es la participación en el mercado de trabajo, presente o pasada, el principal criterio sobre el que se organiza el acceso a la protección de rentas". De modo que, por ejemplo, los "complementos de mínimos de las pensiones contributivas" ocupan la cúspide del sistema; en este caso se trata de pensiones fruto de carreras de seguro pero cuyas cuantías no llegan al mínimo que cada año decide el gobierno y que son complementadas con los recursos de la Seguridad Social. A pesar de que el Pacto de Toledo en 1995 aprobó una clara diferenciación de fuentes de financiación es lo cierto que al día de hoy el complemento de mínimos se financia sobre todo con cotizaciones sociales y no, como sería lo acordado en 1995 y 2003, mediante impuestos generales ya que el objetivo del complemento es la mejora del nivel de vida de los pensionistas. Su elevado número, 2.671.352 personas en 2007 (aproximadamente el 32 por cien de las pensiones contributivas) y su impacto socio-económico hacen que este sistema ocupe un lugar privilegiado en el conjunto del sistema de garantía de rentas. En todo caso es preciso señalar que existen dudas de que realmente formen parte del sistema de garantía de mínimos dada su relación con el sistema contributivo.

Por su parte, el nivel no contributivo o asistencial se despliega en tres modalidades:

- **Prestaciones sociales relacionadas con el desempleo** (desempleo asistencial, desempleo de trabajadores eventuales agrarios y renta activa de inserción) que operan una vez se ha agotado la percepción de las prestaciones de paro contributivo y que están condicionadas a la falta de recursos y a la existencia de cargas familiares. Estos tres programas, como luego veremos con detalle, han intensificado su exigencia de activación en forma de búsqueda activa de empleo o formación ocupacional.
- **Pensiones no contributivas** y prestaciones por hijo a cargo con determinado grado de discapacidad. Este es el bloque de programas asistenciales reordenados por la Ley 26/1990 que aceleraron en su momento el proceso de universalización de los programas de garantía de rentas en España. Las prestaciones por hijo a cargo con un elevado grado de minusvalía no las consideramos dado que en la práctica son prestaciones de atención a la dependencia o cuidados de larga duración. En este caso las pensiones son por jubilación y por invalidez.

- Por último, el sistema de garantía de rentas se cierra con los programas de **renta mínima de inserción** de las CCAA. Se trata de la última generación de rentas mínimas, dirigidos a personas entre 25 y 64 años en situación de pobreza grave y con problemas de inserción social y/o laboral. Es la última red de protección social, su acceso es fuertemente condicional con las excepciones que señalaremos, su intensidad protectora baja y sus actividades o programas de inserción son muy variados. De hecho la renta mínima de inserción es minoritariamente un derecho en cuatro Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña) y mayoritariamente un “derecho débil”.
- c) En cuanto a la **intensidad protectora** comparada entre los distintos programas observamos que a mayor relación con el nivel contributivo la intensidad protectora es mayor y, en concreto, cercana al SMI o por encima del IPREM. Así, las prestaciones asistenciales por desempleo son el 60% del SMI y las pensiones asistenciales se sitúan por debajo de este porcentaje (en torno al 55% del SMI). Las pensiones asistenciales a extinguir (FAS y LISMI) apenas superan el 25% del SMI. Por su parte, la intensidad protectora de la renta mínima de las CCAA varía entre el 85% y el 40% del SMI.

La distancia en intensidad protectora entre los niveles contributivo y asistencial se ha incrementado durante los últimos años con la subida constante de los complementos de mínimos de las pensiones contributivas y un modesto incremento de las cuantías de las pensiones asistenciales y de las prestaciones asistenciales por desempleo que, además, han visto reforzar su dimensión de activación. En este sentido la extensión de la flexiguridad en España es una política social de complejo desarrollo ya que la intensidad protectora es limitada a pesar de la extensión de la cobertura. Aunque la contribución de los programas asistenciales a la reducción de las tasas de pobreza severa ha sido un éxito importante aunque no completo, su contribución a la reducción de las tasas de pobreza relativa y a formas seguras de activación ha sido más limitada.

Como consecuencia y de acuerdo con la información de la TABLA 1 la práctica totalidad de las prestaciones asistenciales están por debajo del umbral de pobreza relativa en el año 2007 con la excepción de la pensión contributiva de gran invalidez que cuenta con un complemento por ayuda de tercera persona. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida de 2008 (última disponible con información para 2007), las rentas mínimas reproducen una jerarquía de pobreza que refleja claramente la posición originaria en el mercado de trabajo. Así, las pensiones contributivas de jubilación, invalidez y viudedad se sitúan ligeramente por debajo del umbral de pobreza; las pensiones asistenciales y las prestaciones asistenciales por desempleo se sitúan en torno al 67% del umbral de renta; por su parte las rentas mínimas regionales vienen a situarse en torno al 50% del umbral de pobreza.

Por otra parte hay que destacar el elevado grado de feminización de las prestaciones asistenciales que revela la posición subordinada de la mujer trabajadora en el mercado de trabajo, máxime si tiene cargas familiares en solitario. Así, el porcentaje de mujeres en las prestaciones de paro asistencial es del 60%, en el conjunto de las pensiones no contributivas y asistenciales el 80% y 69% en la renta mínima de inserción.

En resumen, en esta primera aproximación general a la estructura institucional del sistema de garantía de rentas en España constatamos la existencia de un sistema de amplia cobertura aunque incompleto, fragmentado en tres bloques diferenciados de prestaciones en función de la

posición en el mercado de trabajo o situación de actividad y con un bajo nivel de intensidad protectora que ha reducido de manera importante las tasas de pobreza severa. Hay que observar que todos los perceptores de estos sistemas tienen asegurada la asistencia sanitaria, el apoyo de la formación ocupacional en el caso de los parados y, por último, los perceptores de las rentas mínimas regionales tienen el apoyo del sistema de servicios sociales en cuyo ámbito institucional se incardinan.

La exigencia de la activación se intensifica en el nivel de las prestaciones asistenciales de paro y parcialmente en las rentas mínimas de las CCAA. La inserción laboral y social son elementos claves en la filosofía de la activación. El problema, como veremos en el epígrafe siguiente, es que la eficacia de las políticas de activación depende de tres factores: continuidad de la prestación y cierta intensidad protectora de los programas de renta, de la cualificación y nivel de precariedad de las personas en paro y, también, del capital relacional con que cuentan las personas en situación de vulnerabilidad, factores todos ellos no siempre coincidentes.

La crisis actual ha supuesto todo un reto al sistema de protección social. Como consecuencia se han reforzado en el presente año de 2009 los dispositivos protectores de las personas desempleadas en dos sentidos: a nivel general manteniendo tasas de cobertura ligeramente inferiores a las de 2007 (77,5% en 2007 y 73,63% en 2009) con una población de parados que ha pasado de 1.833.900 parados (8,3%) en 2007 a 4.010.700 a finales de marzo de 2009 (17,4%); por otra parte se ha eliminado el período de un mes de espera obligatorio para pasar de la prestación de paro contributiva a la prestación asistencial con el fin de enlazar ambos sistemas y evitar la desprotección social.

**TABLA 1**  
**SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA (2007)**

2007	Cuantía mensual (euros)	%/ Salario Mínimo 665,57 1	% /IPREM 499,2 2	%/ Umbral de pobreza 600,27 3	Número de beneficiarios	Gasto Público (millones de euros)
<b>NIVEL CONTRIBUTIVO</b> (Complemento de mínimos)						<b>5.287,1</b>
1. Pensión Jubilación > 65 años 4	587,27 547,29	88,2 82,2	117,6 109,9	97,8 91,2	1.311.784 (1 y 2)	
2. Pensión Jubilación > 65 años 4	880,91 587,27	132,35 88,2	176,46 117,64	146,7 97,8		
3. Pensión gran invalidez 4	587,27	88,2	117,64	97,8	737.394 (5,6 y 7)	
4. Pensión invalidez absoluta 4	547,21 437,76	82,2 65,77	109,62 87,70	91,2 72,9		
5. Viudedad > 65 años	177,58	26,68	35,57	19,6	136.986 (8 y 9)	
6. Viudedad > 65 años	177,58	26,68	74,47	19,6		
7. Viudedad > 60 años	371,78	55,86		61,9		
8. Orfandad 5					434.780 (10)	
9. Pensión a favor de familiares 5						
10. SOVI						
<b>NIVEL ASISTENCIAL</b>						
<b>1. Paro asistencial:</b>						<b>3.513,6</b>
Subsidio de paro	399,24	60,0	80,0	66,5	373.891	
Subsidio paro eventual agrario	399,24	60,0	80,0	66,5	175.190	
Renta Agraria	399,24	60,0	80,0	66,5	26.594	
Renta Activa de Inserción	399,24	60,0	80,0	66,5	65.610	
<b>2. Pensiones asistenciales</b>						<b>2.195,3</b>
Jubilación	364,50	54,76	73,0	60,7	270.980	
Invalidez	364,50	54,76	73,0	60,7	203.401	
Vejez (a extinguir)	174,83	26,27	35,0	29,1	4.430	
Enfermedad (a extinguir)	174,83	26,27	35,0	29,1	19.852	
LISMI (a extinguir)	174,83	26,27	35,0	29,1	33.149	
<b>RENTAS MÍNIMAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>						<b>417,5</b>
Máximo	585,62	88,0	117,3	97,5	103.071	
Mínimo	285,30	42,8	57,1	47,5		
Media	375,68	56,4	75,2	62,6		
						<b>1.08%/ PIB</b>

Fuente: Elaboración propia. Actualización del Cuadro 4.2.1 "Cuantías y número de beneficiarios" de 2006 para 2007 (Arriba y Guinea, 2008).

1. Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para mayores de 18 años.
2. IPREM: Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples.
3. Umbral de pobreza referido a la Encuesta de Condiciones de Vida de 2007.
4. Sin cónyuge a cargo.
5. Un beneficiario.
6. La renta básica de emancipación juvenil para el acceso a la vivienda tiene aún un corto recorrido que impide una valoración adecuada

## 2. VALORACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RENTAS MÍNIMAS

### 2.1 Cobertura

- A) En la **TABLA 2** se recogen de manera sintética los requisitos de acceso a las prestaciones de garantía de renta en España en 2008. La diferencia entre los distintos programas viene marcada por la relación con el mercado de trabajo, tal como hemos señalado antes. Así, en el ámbito de las **pensiones contributivas** la protección para obtener en complemento de mínimos no se somete a una prueba estricta de recursos sino a la cuantía de la pensión que en su caso se eleva al mínimo anual decidido por el gobierno, siendo el límite no percibir ingresos del capital y del trabajo que excedan la cuantía mínima de la pensión.

En lo referente al **desempleo asistencial** los requisitos de acceso se basan en la situación de paro y en la percepción de unos ingresos inferiores al 75 por cien del salario mínimo, modulado por las cargas familiares. La protección asistencial por desempleo, que cuenta con tres programas y que partía hace años de la edad límite de 45 años se ha modulado para cubrir situaciones de desprotección de menores de 45 años con y sin cargas familiares reservando la Renta Activa de Inserción para los parados con más de 45 años y personas con discapacidad que son beneficiarios de pensiones de invalidez. Al mismo tiempo a medida que se intensifica la naturaleza asistencial del desempleo se refuerza la exigencia del compromiso de activación (parados eventuales agrarios y renta activa de inserción) y se reduce el período de cobertura. En la **TABLA 2** hemos señalado los rasgos básicos ya que existen hasta ocho programas cuyos requisitos de acceso se recogen con detalle en el Anexo 2.

La cobertura de las **pensiones no contributivas**, regulada por la Ley 26/1990, se basa en dos requisitos: ingresos inferiores a la cuantía de la pensión y en cuanto a edad exige los 65 años en el caso de la pensión por jubilación y entre 25 y 64 años en el de invalidez junto a un nivel de discapacidad superior al 65 por cien. Su percepción tiene un carácter indefinido si bien la pensión por invalidez se puede suspender para acceder al empleo y retornar de nuevo a la percepción de la pensión.

Finalmente, **las rentas mínimas de las CCAA**, en cuanto última red de protección social, exige tener una edad entre 25 y 64 años (en algunos casos entre 18 y 25), ingresos inferiores al 75 por cien del salario mínimo modulado según el tamaño de la familia, exigencia de empadronamiento en la Comunidad Autónoma y situación de paro. Su percepción se sitúa entre 6 y 12 meses si bien algunos programas lo amplían en función de las circunstancias personales y familiares. Todos los programas de este tipo exigen un contrato de inserción con mayor o menor grado de activación social y laboral. Dada la importancia de este programa como última red de protección pasamos a continuación a un análisis más detallado.

- B) Las rentas mínimas de inserción de las CCAA. La "última red"  
Las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas son la última red de protección social. Son programas de protección social creados en el marco de su competencia exclusiva en servicios sociales y asistencia social que se inician en 1988 en El País Vasco. Se trata de un

conjunto de programas no articulados entre sí aunque tienen aspectos comunes, que combinan la garantía de recursos con programas de activación o compromiso de inserción; se caracterizan por su discrecionalidad, amplias diferencias en cuanto a la garantía del derecho, cuantía de las prestaciones, esfuerzo presupuestario (ver ANEXO 1), y baja intensidad protectora (TABLA 1).

En la práctica ocupan un papel residual y subsidiario en relación con el resto de los esquemas de protección social (Arriba y Pérez Eransus, 2007) pero no por ello dejan de tener una posición significativa creciente en el sistema general de garantía de rentas y sobre todo, no siendo un sistema sino un conglomerado o mosaico de prestaciones sociales (Ayala, 2008), han constituido una oportunidad para el debate sobre la renta mínima en España, para establecer vías de conexión entre el sistema de servicios sociales y la renta mínima y, finalmente, para integrarlo en los planes de lucha contra la exclusión de las Comunidades Autónomas.

En efecto, la puesta en marcha de los Planes Nacionales de Inclusión Social así como los autonómicos ha constituido una oportunidad de consolidación y racionalización de los sistemas, incluso de convertir el acceso a la renta mínima en un derecho subjetivo en varios de los programas. En este sentido se ha comprometido el PNAIn de 2008-2010.

Se trata de estrategias de protección social e inserción sociolaboral que tienden a converger con las recomendaciones de la UE en materia de exclusión social. Por otra parte, la tendencia a la activación en los programas es una realidad (Arriba y Guinea, 2008) si bien las diferencias entre programas son aún muy amplias. Así hay programas (País Vasco, Madrid y Navarra) en los que existe un doble derecho a la prestación económica y a la inserción laboral (incluso con empleo protegido y empresas de inserción); en otros programas la activación es el "pago" o contraprestación de la renta. En todo caso la activación, aunque financiada por el sector público, suele estar gestionada en gran parte por las ONG en formas de proyectos y empresas de inserción.

- C) **Una valoración global de la cobertura del sistema español de garantía de ingresos** permite afirmar que en España existe una amplia red de dispositivos protectores con lagunas protectoras (parte de las personas sin hogar, indocumentados, personas que acceden por vez primera al mercado de trabajo), de baja intensidad protectora, dirigidos sobre todo a las mujeres (que son en torno al 70% en el conjunto de los programas asistenciales) y, en general, yuxtapuestos y de imposible o muy difícil compatibilidad para lograr niveles de renta que estén por encima del umbral de pobreza relativa. No existen apenas relaciones entre programas. Son excepciones positivas la posibilidad de transitar de una pensión no contributiva de invalidez y el empleo, también la compatibilidad entre el paro asistencial y el empleo parcial. La necesidad de coordinar los diferentes programas y de que pueda existir un tránsito flexible entre prestaciones mínimas y ocupación es un reto pendiente con el fin de convertir el actual "agregado" de programas asistenciales en un "sistema" coherente, si bien es una operación institucional compleja.

**TABLA 2**  
**REQUISITOS DE ACCESO A LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE RENTA**

SISTEMA	EDAD	RENTA	SITUACIÓN FAMILIAR Y PERSONAL	REQUISITOS LABORALES	TIEMPO DE PERMANENCIA	COMPATIBILIDAD CON OTRAS PRESTACIONES
Complemento de mínimos de pensiones contributivas	Todas las edades	No alcanzar la pensión mínima anualmente decretada por el Gobierno, en torno al 90% del SMI	Modulación en función de estado civil, edad y tipo de pensión	Ninguno	Indefinido con la excepción de las pensiones de orfandad	Asistencia sanitaria, prestaciones de dependencia y servicios sociales
Prestaciones por desempleo						
Subsidio asistencial (1)	Mayores de 45 años con régimen especial para mayores de 52 años	Ingresos inferiores al 75% del SMI	Tener cargas familiares aunque no en todos los casos	Estar parado y haber agotado la percepción de la prestación contributiva. No rechazo de empleo adecuado y asistencia acciones de formación	6 meses prorrogables hasta 18 y en mayores de 45 hasta 30 meses. Mayores de 52 años hasta la edad de jubilación.	Asistencia sanitaria, becas de formación ocupacional, pensión de jubilación parcial, trabajos para la comunidad o de colaboración social, trabajo a tiempo parcial minorando subsidio.
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	Mayores de 16 años de Andalucía Y Extremadura con régimen especial para mayores de 52 años	Ingresos inferiores al 75% del SMI	Tener cargas familiares aunque no en todos los casos	Estar parado, cotización mínima de 35 jornadas en últimos 12 meses Compromiso de actividad	Variable: entre 180 y 360 días en función edad Ingresos. Mayores de 52 años hasta la edad de jubilación.	Asistencia sanitaria, becas de formación ocupacional, pensión de jubilación parcial, trabajos para la comunidad o de colaboración social, trabajo a tiempo parcial minorando subsidio.
Renta Activa de Inserción	Mayores de 45 años	Ingresos inferiores al 75% del SMI		Demandante de empleo en últimos 12 meses o parados con discapacidad superior al 33%, emigrante retornado, víctima de violencia de género y perceptor de pensión no contributiva de invalidez que solicita suspender	11 meses máximo	Asistencia sanitaria, becas de formación ocupacional, pensión de jubilación parcial, trabajos para la comunidad o de colaboración social, trabajo a tiempo parcial minorando subsidio.

ESPAÑA

				su percepción para percibir la renta de inserción. Compromiso de actividad		
<b>Pensiones Asistenciales</b>						
Jubilación	65 años	Ingresos inferiores a la cuantía de la pensión			Indefinido	Asistencia sanitaria y servicios sociales
Invalidez	Entre 18 y 65	Ingresos inferiores a la cuantía de la pensión	Enfermedad crónica superior al 65%		Indefinido. Puede suspender la pensión para acceder a renta de inserción y retornar	Asistencia sanitaria, servicios sociales y ayuda en su caso de tercera persona
<b>Renta Mínima Inserción CCAA (2)</b>	Entre 25 y 64 años. En algunos casos 18 años	Por debajo de 75% del salario mínimo modulado en función tamaño familia	Empadronamiento entre 6 y 12 meses previos a la concesión. Titular 1 persona o unidad familiar	Situación de paro del titular y contrato de inserción o compromiso de actividad	Entre 6 y 12 meses	Atención sanitaria, servicios sociales y ayudas de emergencia
<b>Protección integral de violencia de género y doméstica RD 1452/2005 (3)</b>	Mujer de cualquier edad	Por debajo de 75% del salario mínimo		Situación de paro y asumir itinerario de inserción	Entre 6 y 12 meses	Atención sanitaria, servicios sociales y ayuda de emergencia

Fuente: Elaboración propia

(1) Existen 8 modalidades del subsidio de desempleo asistencial. Aquí se ofrece la información común. Para mayor detalle ver ANEXO 1

(2) En el ANEXO 2 se detalla el sistema por comunidad autónoma. Aquí se informa de la tendencia general del programa.

(3) Este último dispositivo es el último desarrollo asistencial en España.

## 2.2 Adecuación

En este apartado hacemos una valoración general de las prestaciones mínimas con especial referencia a la renta mínima de las CCAA.

La adecuación de las prestaciones mínimas puede ser valorada de varias maneras. Las elegidas en la **TABLA 1** han sido el SMI y el umbral de pobreza relativa. Del análisis se deduce claramente que para el año 2007 la adecuación del sistema de garantía de rentas es desigual. Así, los complementos de mínimos se sitúan por encima de la línea de la pobreza (invalidez) o cercanos a la misma (pensiones de jubilación). Las subidas de las cuantías de las pensiones mínimas en los últimos cuatro años han dado este fruto. Por el contrario las prestaciones de paro asistencial y las pensiones no contributivas se sitúan entre el 61 y el 66 por cien del umbral de pobreza al igual que en el caso de la renta mínima de las CCAA. Lo que supone todo un reto para la mejora de las prestaciones y alcanzar el objetivo de una renta suficiente de acuerdo con las recomendaciones de la UE.

Cabe también medir la adecuación de los programas comparando las prestaciones mínimas con la renta familiar per cápita disponible. En este sentido hemos actualizado al 2007 una comparación previa (Rodríguez Cabrero, 2004) realizada entre 1985 y 2000 (ver **TABLA 3**). De dicha tabla se deduce un declive general de las prestaciones mínimas respecto de la renta familiar disponible per cápita que, en cierto modo, mide de manera certera la relación entre las prestaciones y los niveles de ingreso medio de la población. Las pensiones de invalidez y viudedad suponen el 60 por cien de dicho indicador mientras que las pensiones no contributivas, subsidio de desempleo y rentas mínimas están entre el 33 y el 37 por cien.

Por tanto, y en conjunto, cabe afirmar que la extensión de los programas de renta mínima no ha venido acompañada de una adecuada intensidad protectora medida en relación al salario mínimo, el umbral de renta y la renta familiar per cápita disponible. Como consecuencia, la contribución de estos sistemas a la reducción de las tasas de pobreza severa ha sido un éxito pero no en cuanto a su contribución a la reducción de la pobreza relativa y mucho menos en cuanto a aproximación a los niveles de renta per capita disponible. La disponibilidad de transferencias en especie de servicios de sanidad, formación y servicios sociales no se considera en este punto pero sin duda alguna contribuyen de manera notable al bienestar de los colectivos con prestaciones mínimas ya que su acceso es en general gratuito aunque su eficacia se relaciona con la situación de renta y exclusión social.

En cuanto a la adecuación de las rentas mínimas de las CCAA las reformas del período posterior al año 2000 (Estrategia de Lisboa) nos indican que el número de hogares beneficiarios se ha incrementado notablemente desde 63.000 a 103.000 lo que supone pasar del 0,50% de los hogares a principios de la presente década al 0,64% en 2007, porcentaje muy parecido en todas las regiones con la excepción del País Vasco donde la tasa de cobertura de los hogares es del 4,45%, seguida de Asturias (1,56%) y Navarra (1,02%). Igualmente el gasto se ha incrementado notablemente desde 25 millones de euros en 2000 hasta alcanzar los 417 millones en 2007 si bien el gasto del País Vasco supone el 45% de todo el gasto de las rentas mínimas autonómicas. Si como señalan Arriba y Guinea (2008) el porcentaje de hogares en situación de pobreza severa se sitúa entre el 3 y el 4 por cien (por debajo del 30 por cien de la mediana de renta) el resultado es que la tasa de cobertura es aún insuficiente con la excepción del País Vasco. Por último, cabe enfatizar en el indicador ya analizado de una baja intensidad protectora, muy

parecida a la de las pensiones no contributivas y algo alejada de la intensidad protectora del paro asistencial. Nos referimos a las cuantías básicas ya que los complementos familiares introducen una amplia diversidad entre los programas de renta mínima.

**TABLA 3**  
**PRESTACIONES SOCIALES COMO % DE LA RENTA FAMILIAR BRUTA PER CAPITA DISPONIBLE**

	1985	1990	1995	2000	2007
Complemento de mínimos:					
Invalidez total	76,8	74,2	67,2	62,1	60,3
Viudedad 65 +	55,4	58,2	57,2	52,7	60,3
Pensión No contributiva (1)	30,5	34,9	41,6	36,4	37,4
Subsidio de desempleo	63,3	50,8	44,8	38,2	35,1
Renta mínima CCAA	-	-	36,7	34,2	33,1

(1) En 1985 y 1990 pensiones asistenciales. Desde 1995 pensiones no contributivas.  
Fuente: Elaboración propia.

### 2.3 Efectividad

La efectividad de los programas de renta mínima en España se puede medir en su capacidad para reducir la pobreza y generar incentivos al empleo.

- En lo referente al primer aspecto, **capacidad para reducir la pobreza**, contamos en España con un cúmulo de evidencia reciente relevante (trabajos del VI Informe FOESSA, 2008) que resumimos a continuación.

En primer lugar, el impacto de las rentas mínimas en la lucha contra la pobreza y en pro de la inclusión activa debe comprenderse en el contexto de la evolución de la desigualdad en España en la última década. La proximidad de España a los niveles medios de renta de la UE ha sido compatible, como señalan Ayala y otros (2008) con el hecho de que los niveles de desigualdad de los últimos años sean similares a los de los primeros años de la década de los 90 del pasado siglo. Las elevadas tasas de crecimiento del empleo del período 1997-2007 no se han traducido en mejoras en la distribución de la renta lo que se explica tanto por la distribución inicial de las rentas primarias (salariales sobre todo), como por los límites de la intervención pública entre 1995 y 2005 en cuanto a gasto social y recortes fiscales. Es necesario recordar que el proceso de universalización del Estado de Bienestar en España ha tenido lugar entre 1996 y 2005 bajo una contención relativa en el crecimiento del gasto social. Como

consecuencia de este doble hecho – desigualdad en el origen y límites en la acción pública - existe un enquistamiento de las tasas de pobreza severa (como antes decíamos entre el 3 y 4 por cien de los hogares) y una notable estabilidad en las tasas de pobreza relativa (en torno al 19%). Como señala Ayala “la resistencia a la baja de las tasas de pobreza se encuentra entre las debilidades del sistema de prestaciones sociales específicamente destinadas a combatir la insuficiencia de ingresos”. Una debilidad que se debe, como hemos señalado, a las diferencias de cobertura e intensidad protectora. Es llamativa en este sentido la baja intensidad protectora de personas activas en paro (que perciben el subsidio asistencial o una renta mínima) respecto de las que son inactivas. En el caso de los activos ocupados hay que destacar los contratos temporales por su inestabilidad, menores ingresos y límites temporales para el acceso y disfrute de las prestaciones sociales mínimas. La precariedad en el empleo contenida en torno al 30% de la población ocupada es uno de los factores que limitan una acción protectora compatible con flexibilidad laboral. A todo ello hay que añadir las disparidades interregionales en el sistema de renta mínima.

En este contexto general cabe comprender mejor la limitada capacidad del sistema español para reducir la pobreza. Esto se puede comprobar en base a dos fuentes de información: la Encuesta de Condiciones de Vida 2004-2006 y la Encuesta Foessa 2008. De acuerdo con el primer indicador las prestaciones sociales reducen de manera rotunda la pobreza severa (87%) y de manera más limitada la pobreza moderada (un 47%). Varios son los factores que limitan la eficacia de las prestaciones sociales: su diversidad, su mayor protección a los inactivos o pensionistas y su lentitud para seguir el ritmo de crecimiento de indicadores como la renta media o la renta per cápita disponible. Si bien no se trata de uniformizar el conjunto de dispositivos, dado que responden a objetivos distintos, parece razonable y posible acercar las prestaciones para reducir la distancia entre intensidades protectoras y establecer un cierto orden o articulación entre ellas.

El análisis de la Encuesta FOESSA 2008 (Arriba y Guinea) (en base a los ingresos de los hogares) refuerza las conclusiones anteriores. Las prestaciones de ingresos mínimos que recoge la encuesta nos muestra que el 27,6% de los hogares que reciben prestaciones son pobres (más del 70% de los hogares pobres) y que esta tasa se eleva en el caso de las pensiones no contributivas (31%) o la RMI (33%). Nos referimos a hogares en los que las prestaciones son una de las fuentes principales de ingresos a pesar de lo cual no se reducen las tasas de pobreza relativa, en torno al 19% en los últimos veinte años.

Ello implica no solo su mejora sino la necesidad de compatibilizar varias prestaciones o una prestación con otros ingresos. En el caso español la compatibilidad es limitada cuando consideramos, por ejemplo, la prestación asistencial por desempleo y el empleo parcial ya que la suma de ambos ingresos no puede superar el umbral de la prueba de ingresos.

- En cuanto al **incentivo al trabajo** existe una variedad de situaciones que podemos resumir del siguiente modo. En general, a mayor alejamiento de la protección contributiva mayor aplicación de exigencias de activación. A mayor edad menor exigencia de activación y mayor protección social para enlazar con la jubilación. Entre los 45 y 52 años de edad la activación viene a ser una exigencia relativa y mucho mayor en el colectivo menor de 45 años.

En cuanto a las rentas mínimas de las CCAA la conclusión de diferentes investigaciones es dual: por un lado, los programas de orientación y formación parecen tener algún éxito en cuanto a protección económica de colectivos excluidos pero, por otro lado, permite afirmar que los mecanismos de activación tienen una escasa eficacia en los colectivos con menor nivel de cualificación y más dependiente de la renta básica, como pone de manifiesto la evaluación realizada por Pérez Eransus en 2005. En efecto, una parte importante de los perceptores de renta mínima acumulan discapacidades sociales (analfabetismo o fracaso escolar) que limitan estructuralmente el acceso al empleo y que sólo el empleo protegido constituye una alternativa viable.

### 3. LA VINCULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS Y LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA

#### 3.1 Estrategia de inclusión activa

La vinculación de la lucha contra la pobreza con las políticas activas de empleo y acceso a los servicios públicos (educación, sanidad, servicios sociales), forma parte de la Estrategia de Lisboa. En el caso español la estrategia de inclusión activa no solo se vincula con la activación (búsqueda de empleo y formación ocupacional), sino también con la integración en su sentido más amplio (caso de las rentas mínimas de inserción de las CCAA) ya que una parte del colectivo en situación de exclusión o riesgo grave no puede ser objeto directo de activación laboral pero sí de mejora de las condiciones sociales y de vida (trabajadores agrarios con 60 y más años) o de reducción de la multidimensionalidad de las carencias sociales y apoyo individual para reconstruir habilidades sociales básicas (una parte importante de los perceptores de renta mínima regional).

Por otra parte el PNA inclusión de 2008-2010 tiene entre sus objetivos estratégicos fomentar la inclusión social activa. De ella forman parte el Plan Extraordinario de Orientación de la Formación Profesional e Inserción Laboral, la formación profesional para el empleo para personas con necesidades formativas específicas (RD 395/2007) o la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012, por mencionar algunas políticas de inserción. En el mismo sentido el PNA Inclusion 2008-2011 se compromete a crear la Red de Inclusión Social dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia para el Fondo Social Europeo (FSE) en pro de la inclusión activa.

Con el fin de establecer la vinculación entre garantía de rentas mínimas y la estrategia de inclusión activa abordaremos dos aspectos: A) en primer lugar, una valoración general de dicha vinculación en el caso español; B) en segundo lugar, una concreción de la misma a través de dos ejemplos de activación objeto de atención especial en el PNAIN 2008-2010: personas con discapacidad y población gitana. En cierto modo se trata de dos ejemplos de activación "extremos" en el sentido de que el primero tiene una sólida tradición de movilización social e influencia institucional; por el contrario la comunidad gitana es prácticamente el último colectivo excluido en fase de movilización (Laparra y Pérez Eransus, 2008).

#### A) Valoración general de la relación entre el sistema de garantía de rentas y la estrategia de inclusión activa

Un cambio significativo en las políticas de mercado de trabajo en España desde la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa 2000 es el reforzamiento progresivo de las políticas activas frente a las llamadas políticas pasivas. Si bien la distinción entre ambas está cargada de connotaciones valorativas y en la práctica se da una cierta continuidad y gradación entre ambas, lo cierto es que el despliegue de las políticas activas ha sido intenso en la presente década a través de la creación de la renta activa de inserción, el reforzamiento del principio de activación en las prestaciones asistenciales por desempleo, en la expansión de la formación ocupacional y continua en parados y ocupados, en la mejora de los servicios

públicos de empleo o en las subvenciones a la empresa privada para la contratación de determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, las personas con discapacidad).

Además del rasgo de europeización, las políticas activas se caracterizan por un elevado grado de descentralización y, por tanto, de creciente protagonismo de las CCAA. La ley de Empleo 56/2003 y la creación en 2005 del SISDE (sistema de información de servicios públicos de empleo), son instrumentos dirigidos a lograr la coordinación integral en las políticas de información y búsqueda de empleo entre las diferentes Administraciones Públicas.

Una valoración comparada de las políticas activas de empleo (García Serrano, 2007) pone de manifiesto algunos hechos significativos:

- Se constata en el caso español un esfuerzo en gasto público en políticas activas de tipo medio en términos comparados con países de la UE aunque también es el más bajo en términos de intensidad (es decir, en relación con la tasa de paro), junto con Italia. En conjunto las políticas activas suponen un gasto en torno al 0,87% del PIB y el 36% del gasto total en políticas de mercado de trabajo.
- En segundo lugar, existe una jerarquía definida en las políticas activas de forma que las subvenciones a empresas para la creación de empleo suponen algo más de la mitad del gasto en políticas activas seguido a gran distancia del gasto en formación ocupacional de parados (0,12%) y ocupados (0,10), destinándose el resto del gasto en medidas para jóvenes parados (0,06%), servicios de empleo (0,09) y personas con discapacidad (0,03%), en relación con el PIB. Si bien se trata de datos de hace unos años (2002) se constata que el gasto en formación de parados y servicios públicos de empleo es el más bajo de los principales países de la UE-15.
- Por último, como hemos señalado en el análisis de los programas asistenciales, la estrategia de activación se ha abierto paso en los últimos años y se ha traducido no tanto en una activación general positiva cuanto en “intensificar las acciones de orientación, apoyo a la búsqueda de trabajo y seguimiento de los individuos sin empleo estableciendo incluso itinerarios de inserción individualizados y profundizando el esquema de incentivos dirigidos a empujar a la vuelta al trabajo de los parados” (García Serrano, 2007).

## **B) Dos casos concretos de la relación entre activación y rentas mínimas: personas con discapacidad y trabajadores de la venta ambulante de la comunidad gitana**

Nada más clarificador que analizar ejemplos concretos de activación para establecer la vinculación operativa entre rentas mínimas y empleo. Tomamos dos grupos de referencia en situación de vulnerabilidad señalados en el V PNA inclusión 2008-2010 cuya posición social, capacidad de movilización e influencia en el sector público es muy dispar o, si se prefiere, exitoso relativamente en sus resultados el movimiento de personas con discapacidad y con un bajo nivel de éxito e influencia el de la comunidad gitana.

- Situación laboral y ocupación de las personas con discapacidad

El diagnóstico de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 (MTIN, 2008), recientemente aprobado, define el acceso al

mercado de trabajo de este colectivo por cinco rasgos: baja tasa de actividad, insuficiente creación de empleo en el mercado laboral ordinario, un bajo cumplimiento de la cuota de reserva del 2% de puestos de trabajo en empresas con más de 50 trabajadores, el auge de los centros especiales de empleo y una calidad en el empleo insuficiente.

En efecto, se constata una baja tasa de actividad del colectivo con discapacidad severa que es del 36 por ciento frente al 54 por ciento en el colectivo con discapacidad moderada o al 69 por ciento en el conjunto de la población sin discapacidad. La inactividad es una característica estructural del colectivo con discapacidad severa: casi el 64 por ciento de un colectivo de 1.727.472 personas, es decir, 1.102.551 personas, son inactivas. Los que sufren discapacidad severa prácticamente duplican sus tasas de paro, lo que agrava los problemas de un colectivo con una elevada tasa de inactividad (ver **TABLA 4**).

**TABLA 4**

**SITUACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COMPARACIÓN CON LA POBLACIÓN GENERAL (POBLACIÓN DE 16 A 64 AÑOS).**

	Discapacidad severa	%	Discapacidad moderada	%	Población sin discapacidad	%
Ocupado	515.758	29,9	1.364.315	47,6	15.179.956	62,1
Parado	104.932	6,0	189.450	6,6	1.633.245	6,7
Inactivo	1.102.551	64,0	1.310.938	45,8	7.639.411	31,2
TOTAL	1.723.242	100,0	2.864.703	100,0	24.452.612	100,0

Fuente: Elaboración propia con "Encuesta de Condiciones de Vida" de 2005 (2006).

Excluyendo el grupo de personas de 55 a 64 años en la población con discapacidad severa (438.642 personas), se tendría un colectivo de 663.909 personas entre los 16 a los 55 años de edad en situación de inactividad con ciertas posibilidades de ser empleados. En el caso del grupo con discapacidad moderada, el colectivo menor de 55 años potencialmente empleable supondría 673.610 personas. Ciertamente existen problemas que se refieren no a la situación de discapacidad sino a la educación que es un factor determinante de la empleabilidad. En efecto, desde el punto de vista de los estudios terminados tiene lugar un déficit notable en el colectivo con mayor discapacidad que dificulta su empleabilidad. Es igualmente llamativo el peso relativo de los inactivos sin ningún tipo de estudios tanto en las personas con discapacidad severa (11,3 por ciento) y moderada (8,9 por ciento) en comparación con los inactivos sin problemas de discapacidad (2,6 por ciento). El colectivo con discapacidad severa entre 16 y 25 años alcanza tasas del 17% en "sin estudios" y el 30% en estudios primarios.

En cuanto a la rama de actividad de las empresas en que trabajan, las personas ocupadas con discapacidad severa no trabajan en nichos muy diferentes de los otros colectivos si bien algunas ramas de producción (como son servicios sociales y transportes y comunicaciones junto a servicios personales y domésticos y Administración Pública) tienen un peso relevante en el colectivo de trabajadores discapacitados.

Finalmente, hay que destacar la relativa estabilidad en el empleo del colectivo con mayor discapacidad ya que la contratación temporal afecta al 23 por ciento de los trabajadores asalariados frente al 31 por ciento en las personas con discapacidad moderada o de los que no sufren ninguna discapacidad. Las políticas de apoyo al empleo de personas con discapacidad pueden haber contribuido a este diferencial, aunque algunos trabajos encuentran que dichas políticas no han tenido ningún efecto en la probabilidad de que dichas personas encuentren empleos con contrato indefinido (Malo y Muñoz-Bullón, 2006).

¿Cuál es la relación entre el empleo y las prestaciones sociales en el colectivo de personas con discapacidad?

La tasa de cobertura en protección social de la población española entre 16 y 64 años, incluyendo todo tipo de prestaciones, es del 17 por ciento. Dicho porcentaje se incrementa entre las personas con discapacidad de forma que, si la tasa de cobertura de las personas sin discapacidad es del 13,4 por ciento, dicho porcentaje se eleva al 29 por ciento entre las personas con discapacidad moderada y al 46,5 por ciento en el caso de las personas con discapacidad severa (ver **TABLA 5**). En el colectivo con discapacidad severa las prestaciones por invalidez son casi el 40 por ciento del total de las prestaciones, que sumadas a las prestaciones por enfermedad suponen el 64 por ciento de las prestaciones. A medida que transitamos de la discapacidad severa a la no discapacidad las prestaciones por invalidez pierden peso (25,5 por ciento en el colectivo con discapacidad moderada y 4,7 por ciento en los que no sufren discapacidad).

**TABLA 5**

**COBERTURA DE PRESTACIONES SOCIALES SEGÚN LIMITACIONES DE DISCAPACIDAD (MILES DE PRESTACIONES Y PORCENTAJE).**

	Discapacidad severa	%	Discapacidad moderada	%	Población sin discapacidad	%
Desempleo	97.506	12,2	200.172	24,0	1.615.538	49,3
Jubilación	94.335	11,7	162.305	19,5	504.395	15,4
Supervivencia	84.637	10,5	108.900	13,0	293.806	9,0
Ayuda al estudio	17.365	2,1	39.205	4,7	576.660	17,6
Enfermedad	192.995	24,0	110.751	13,3	131.335	4,0
Invalidez	317.159	39,5	212.735	25,5	154.124	4,7
Total	803.997	100,0	834.068	100,0	3.275.858	100,0
% cobertura/ población de cada grupo	46,5		29,1		13,4	

Fuente: Elaboración propia con "Encuesta de Condiciones de Vida" de 2005 (2006).

En el análisis de las personas con discapacidad severa, nos encontramos con una distribución peculiar de las prestaciones sociales ya que, por ejemplo, en el grupo de personas ocupadas existen perceptores de prestaciones por desempleo (18,8 por ciento) pero también por invalidez (10,7 por ciento). Este último grupo parece, por tanto, compatibilizar la situación de ocupación con la percepción de una pensión de invalidez. También en el colectivo de personas en situación de paro las prestaciones por invalidez tienen un peso notable (37 por ciento del total de las prestaciones percibidas por este colectivo). De hecho, estas prestaciones sumadas a las de

desempleo suman casi el 75 por ciento de todas las prestaciones percibidas por las personas en situación de paro con discapacidad severa (TABLA 6).

**TABLA 6**

**COBERTURA DE PRESTACIONES SOCIALES EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD Y EL EMPLEO EN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEVERA.**

	OCUPADO	%	PARADO	%	INACTIVO	%	TOTAL	% de cada tipo de prestación/total prestaciones
Desempleo	18.779	18,8	15.987	37,2	62740	9,5	97.506	12,1
Jubilación	675	0,7			93.660	14,2	94.335	11,8
Supervivencia	9.313	9,3	8.551	20,0	66.773	10,1	84.637	10,5
Ayuda a estudios	3.407	3,4			13.958	2,1	17.365	2,1
Enfermedad	57.213	57,1	2.543	5,8	130.868	20,0	192.995	24,0
Invalidez	10.726	10,7	15.924	37,0	290.509	44,1	317.159	39,5
TOTAL	100.113	100,0	43.005	100,0	658.508	100,0	801.626 (1)	100,0
% Cobertura prestaciones / colectivo actividad	19,4		41,0		59,7		46,5	

Fuente: Elaboración propia con "Encuesta de Condiciones de Vida" de 2005 (2006).

(1) No consta la situación de actividad en 2.371 personas perceptoras de la prestación por enfermedad.

En este sentido un aspecto relevante desde el punto de vista de la activación es el que tiene que ver con la posibilidad de compatibilizar el empleo con la percepción de pensiones por incapacidad. Esto es posible desde la aplicación de la Ley 8/2005 (en el caso de que se trate de pensiones no contributivas) y se refleja en la información aquí analizada. En todo caso el posible desincentivo al trabajo existe en estas pensiones y ello depende de la penosidad del trabajo y del valor añadido que suponga, algo que empieza a ser objeto de análisis en la literatura científica (Malo, Cueto y Rodríguez, 2007; Rodríguez Cabrero, García Serrano y Toharia, 2008).

Desde este último punto de vista, existe un colectivo de unas 480.000 personas inactivas con discapacidad severa y moderada que perciben prestaciones por invalidez que son potencialmente empleables bajo determinadas condiciones de apoyo de políticas activas y formas adecuadas de transición hacia el empleo y de combinación de trabajo remunerado y percepción de prestaciones sociales. El proceso de inserción de este colectivo no ha hecho más que empezar y cabe pensar que el desarrollo de la Estrategia 2008-2012 favorecerá dicha inserción si logra promover transiciones flexibles y el empleo con apoyo.

- El empleo y renta en la comunidad gitana. Especialmente referencia a la venta ambulante

Estudios recientes (Fundación Secretario Gitano, 2006; Laparra, 2007; Rodríguez Cabrero, 2008) han abordado la situación del empleo e ingresos en la comunidad gitana en España. Una síntesis de la situación de ambos nos pone de manifiesto varios hechos:

- En primer lugar, y en relación con el **empleo**, la comunidad gitana tiene una elevada capacidad de ocupación en los intersticios del mercado de trabajo ordinario, a caballo entre la economía formal y la economía sumergida. Sus tasas de actividad y empleo son más elevada que las de la población general pero sus niveles de subocupación temporalidad y paro mayores (FSG, 2005) (**TABLA 7**). La mayoría de la población ocupada trabaja en el sector servicios (76%) y dentro de este la venta ambulante ocupa un lugar dominante.

**TABLA 7**  
**TASAS DE ACTIVIDAD, DE OCUPACIÓN Y DE PARO DE LA POBLACIÓN GITANA Y DE LA POBLACIÓN GENERAL (PERSONAS DE 16 AÑOS O MÁS). EDIS-2004 Y EPA-2004.**

	Variables construidas a partir de EDIS-2004			EPA-2004 Población general		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Personas 16+ años						
Tasa actividad	80,1	57,8	68,8	68,2	45,8	56,7
Tasa ocupación	68,8	46,6	57,6	62,9	39,1	50,7
Tasa paro	14,0	19,4	16,3	7,8	14,6	10,6

Fuente: FSG/EDIS, 2005; Rodríguez Cabrero, García Serrano y Marbán, 2008.

Dentro de la población ocupada los vendedores ambulantes suponían en 2005 el 42% del total, en torno a 115.000 personas, seguidas de otros servicios (25,6%), construcción (11%), distribución y reparaciones (9,5%), agricultura (6,4%) e industria (5,2%). En el sector de la venta ambulante, principal fuente de ingresos de esta comunidad, el nivel educativo es muy bajo (analfabetos el 10%, sólo sabe leer y escribir el 23, 5% y con estudios primarios incompletos el 46,5%, perfil algo peor que en el resto de los ocupados de la etnia gitana que tienen tasas de analfabetismo del 5,5% y del 14% en el grupo de los que sólo saben leer y escribir).

Así, cuando se observa la distribución para el total de ocupados de la comunidad gitana, se comprueba que casi la mitad (47 por ciento) son asalariados, un 23 por ciento son autónomos y otro 26,5 por ciento son colaboradores familiares (y hay un porcentaje muy pequeño de cooperativistas y de empleadores). La distribución correspondiente a la población general nos muestra que el peso de los asalariados es mucho más elevado (82,1 por ciento) mientras que el de los autónomos (10,7 por ciento) y ayudas familiares (1,4 por ciento) mucho más reducido. Esto significa que la tasa de asalarización entre la población gitana es mucho más reducida que entre la población general y que las situaciones profesionales por cuenta propia (especialmente la de autónomo y la de colaborador familiar) son mucho más frecuentes (ver **TABLA 8**).

El colectivo de vendedores ambulantes es en su totalidad no cualificado y en su inmensa mayoría trabaja en jornada parcial (65%) ya que los mercadillos funcionan en jornada de mañana o tarde. El titular del puesto suele contar con ayuda familiar informal, normalmente mujeres que ayudan o sustituyen al varón y que en muchos casos reciben la renta mínima de inserción de las CCAA para completar sus ingresos. En 2008 los vendedores ambulantes trabajan en casi 5 mercadillos a la semana (un tercio trabaja en 6 o 7 mercadillos a la semana) con unos ingresos netos declarados de 1.176 euros mensuales (Rodríguez Cabrero y otros, 2008).

TABLA 8

SITUACIÓN PROFESIONAL DE LAS PERSONAS OCUPADAS EN LA VENTA AMBULANTE Y EN EL RESTO DE SECTORES DE LA POBLACIÓN GITANA (2004)

				Venta ambulante	Resto ocupados	Total
Situación profesional						
Empleador				0,0	1,0	0,6
Autónomo				42,7	9,1	23,0
Miembro cooperativa				5,5	0,8	2,8
Ayuda familiar				50,4	9,5	26,5
Asalariado sector público				0,3	12,2	7,3
Asalariado sector privado				1,1	67,5	39,9
Total				100,0	100,0	100,0

Fuente: Fundación Secretariado Gitano-EDIS

La integración en la Seguridad Social de los vendedores ambulantes tiene lugar por dos vías: por el régimen de trabajadores autónomos y como miembros de cooperativas. Esta última vía fue adoptada hace años para facilitar el acceso a la economía formal de los vendedores ambulantes de etnia gitana; su debilidad para hacer una carrera de seguro y cierta opacidad en la gestión de las cotizaciones por algunas cooperativas ha conducido a la integración de este régimen en el de trabajadores autónomos en el caso de los que tienen tres o más mercados. Una medida de racionalización puesta en marcha en enero 2009 que junto a la necesaria modernización del sector y la elevación del nivel educativo podrían consolidar la principal fuente de actividad e ingresos de este colectivo.

Por su parte, los parados gitanos tienen un acceso importante a la renta mínima de las CCAA (aunque sólo llega al 10 por cien de los gitanos en situación de exclusión) cuyo ingreso sigue en importancia al de la venta ambulante. Ahora bien la capacidad de los programas de acceso al empleo del sistema de rentas mínimas de inserción es muy limitada en la medida en que el fracaso escolar de este colectivo y sus elevadas tasas de analfabetismo constituyen una verdadera discapacidad social. Dicho de otra manera, la vinculación entre percepción de renta mínima y activación es muy débil a pesar de las acciones desarrolladas de formación en el contexto del FSE.

- En segundo lugar, desde el punto de vista de los ingresos o **renta**, y aunque la información no es plenamente fiable al situarse parte de la actividad y el empleo en el ámbito de la economía sumergida (recogida de chatarra, labores agrícolas informales) cabe hacer una aproximación a la misma. La fuente principal de ingresos es la venta ambulante en mercadillos (completada con otros trabajos secundarios). La renta mínima tiene un papel importante en la economía familiar gitana. Otra parte de los ingresos procede de empleos temporales y estables y una última fuente de renta son actividades tradicionales en declive. El bajo nivel de asalarización de este colectivo les sitúa en los intersticios del mercado de trabajo, como ya hemos dicho. Como consecuencia, el nivel de ingresos es bajo, la tasa de pobreza muy elevada (en 2008 el 77 de los hogares gitanos está por debajo de la tasa de pobreza relativa y la pobreza extrema – por debajo del 30 por cien de la mediana de ingresos – alcanza a un tercio de sus hogares) y el recurso a las prestaciones mínimas muy importante como fuente de ingresos. En concreto la comunidad gitana es el colectivo mayoritario entre los beneficiarios de la renta mínima de inserción de las CCAA y un colectivo importante en la percepción de

pensiones no contributivas de jubilación dada las insuficientes carreras de seguro contributivo de una parte importante de la población ocupada. Dicho esto, las familias gitanas tienen un acceso al sistema de protección social inferior al de la población general y las prestaciones dominantes a las que acceden son de tipo asistencial.

En este contexto la pregunta obvia es si el sistema de rentas mínima de inserción de las CCAA es un cauce de empleabilidad para la población activa gitana. La respuesta, como antes dijimos, es negativa y no solo por las peculiares características culturales de la comunidad gitana (una cierta resistencia cultural a la integración laboral como asalariados) y los estereotipos sociales discriminantes, sino por características estructurales como son el bajo nivel educativo y la dificultad de adaptación al mercado de trabajo ordinario. En este sentido las rentas mínimas cumplen su función social de reducir las tasas de pobreza severa pero de manera muy moderada contribuyen a la formación e inserción laboral de acuerdo con la información disponible.

### C) A modo de conclusión

La estrategia de activación en España forma parte de la agenda política desde el año 2000. Las nuevas reformas laborales y de incentivos al empleo han introducido la idea y la práctica de la activación. En su aplicación práctica dicha estrategia tiene un despliegue desigual en la medida en que los parados de tipo contributivo o asistencial asumen un modelo de activación relacionado con la asistencia a acciones formativas y con un compromiso de actividad menor que el que tienen sistemas de protección más débiles (subsidio agrario) o de nuevo tipo (renta activa de inserción). El gasto mayor en activación se centra en subvenciones a las empresas para contratación y formación general.

Por otra parte la distinta capacidad de movilización y representación de los colectivos vulnerables es un factor a tener en cuenta. Así, existe un contraste rotundo entre la capacidad superior de activación del movimiento de personas con discapacidad y el de la comunidad gitana que conlleva estrategias y resultados claramente diferenciados. La ruptura de barreras institucionales e ideológicas que han logrado las organizaciones de discapacidad no encuentra semejanza en la comunidad gitana que, además de las barreras de la discriminación tradicional, se encuentra alejada de tasas de educación formal que limitan severamente su acceso al mercado de trabajo ordinario. Una parte del nuevo empleo que se crea en este colectivo tiene lugar a través de las organizaciones de la comunidad gitana que se están incorporando al desarrollo de proyectos de formación y empleo financiados por las Administraciones Públicas.

En general cabe afirmar con los expertos (Pérez Eransus, 2005; Arriba y Pérez Eransus, 2007) que el carácter "generalista" de las acciones de activación ha contribuido a su limitada eficacia. Por otra parte, los programas de activación de las rentas mínimas también han tenido una escasa influencia en el mercado laboral y no existen acciones específicamente diseñadas para los colectivos de mayor riesgo. Por ello se afirma que "en España se observa una escasa participación de la población excluida en los programas de formación orientados a la población en general. Los motivos no parecen residir tanto en la existencia de procesos discriminatorios sino en la falta de adaptación de estas acciones a las necesidades y características específicas de la población en dificultad".

### 3.2 Acceso a servicios públicos de calidad

En términos generales el acceso a los servicios públicos básicos está garantizado en el Estado de Bienestar español. El acceso universal al sistema sanitario y educativo así como a la rama de servicios sociales por parte de los diferentes colectivos en situación de riesgo es una garantía universal relativa desde los primeros años 90 del siglo pasado. Del mismo modo cabe observar respecto de los servicios de formación ocupacional en el caso de los parados o colectivos excluidos del mercado de trabajo.

Esta afirmación general debe ser matizada tanto en términos generales como a nivel de los diferentes servicios públicos que aquí consideramos (educación, sanidad y servicios sociales).

Una valoración general del acceso, cobertura y eficacia o calidad de los servicios debe tener en cuenta varios aspectos que limitan la acción protectora y su calidad en la lucha contra la exclusión social:

- a) En primer lugar, la universalización de los servicios así como de las prestaciones sociales mínimas ha sido compatible desde mediados de la última década del siglo pasado con procesos de contención relativa del gasto social y desplazamiento al sector privado de la provisión de servicios entre 1997 y 2004, todo lo cual ha redundado en distintas formas de acceso, niveles de cobertura, intensidad protectora y calidad diferenciada entre colectivos y territorios, particularmente en el ámbito de los servicios sociales. El creciente peso del mercado en el sector de la vivienda y en los servicios de empleo y, por otra parte, del Tercer Sector y de la familia en la rama de los servicios sociales completan un marco institucional complejo en el que el conjunto de las acciones públicas se entrelaza con marcos institucionales que intervienen con lógicas distintas que condicionan la eficacia de los servicios.
- b) Por otra parte, el proceso de descentralización del Estado español ha supuesto el aumento de la oferta de servicios y la gestión de servicios de activación, garantía de rentas y servicios sociales personales que, junto a la extensión de la cobertura y mejoras en eficacia, también han creado modos de fragmentación y déficits de coordinación que afectan a la equidad interterritorial frente a los que el Estado no siempre puede dar respuesta eficaz, como es el caso del sistema de servicios sociales personales.

La **eficacia de las políticas sociales contra la exclusión social** es función de tres factores: la cantidad y calidad del empleo, la suficiencia de ingresos y la calidad de los servicios públicos que satisfacen necesidades básicas. En el caso español el diagnóstico de la eficacia de estos tres factores respecto de los colectivos en situación de exclusión es desigual. De manera sintética la valoración de la eficacia de las políticas sociales puede ser definida como sigue: a) La cantidad de empleo creado ha sido creciente (8,5 millones entre 1994 y 2008) pero su calidad se ha visto afectada por elevadas tasas de temporalidad (30% de todos los empleados) y unas elevadas tasas de paro (de un mínimo de 8,1% en 2007 a una previsión a finales de 2009 de 17,1% según el Banco de España, ya superadas en marzo de 2009: 17,4%); b) en cuanto a la suficiencia de ingresos de personas y hogares ya hemos analizado como la amplia cobertura de las prestaciones mínimas ni ha reducido su distancia con la renta media de la población ni reducido las tasas de pobreza relativa (aunque si se han reducido notablemente las tasas de pobreza severa); c) por último, la

contribución de los servicios públicos en la lucha contra la exclusión es desigual en el sentido de que la amplia cobertura en educación y sanidad (cuasi universalización) y la creciente cobertura en servicios sociales personales ha contribuido a la reducción de la pobreza pero en menor medida a la desigualdad social. Nuestra hipótesis es que la eficacia de los servicios públicos de bienestar depende no solo de la oferta sino de la respuesta que ésta da a una demanda social diferenciada en cuya satisfacción intervienen factores de clase social (ocupación, ingresos, educación, hábitat). La forma de acceso y su utilización vienen condicionadas por tanto por la oferta y la demanda social. En este sentido el reciente informe Foessa 2008 sobre exclusión social traza una panorámica detallada de la eficacia de los servicios de bienestar, si bien existen limitaciones de información para su justa valoración.

En el segundo informe de 2008, al valorar el PNAInclusión de España 2008-2010, pusimos de manifiesto la importancia de la **exclusión en educación** medida por las tasas de analfabetismo y sin estudios (11,8%) y abandono escolar (27.7%) en 2006. En este segundo caso, abandono escolar, una parte del colectivo continúa repitiendo pero con bajo rendimiento final (López de la Nieta, 2008; Calero, 2006). El programa de garantía social, recientemente reforzado, pretende dar respuesta a un fracaso detrás del que existe en muchos casos elevadas tasas de pobreza y de acumulación de carencias. Esta y otras medidas que se señalan en el PNAInclusión tienen como objetivo reducir las elevadas tasas de fracaso y la mejora del rendimiento académico cuya eficacia habrá que medir en 2010.

En relación con el **sistema sanitario** la exclusión social se produce por factores sociales e institucionales. Los primeros juegan un papel clave en la eficacia del sistema pero no menos que los factores institucionales ya que, por ejemplo, a pesar de la cobertura universal el 5% de las personas que están por debajo del umbral de pobreza (60% de la mediana de renta) (Guinea y Moreno, 2008; Navarro, 2005) afirman no estar cubiertos por el sistema sanitario público. El PNAInclusion 2008-2010 señala, entre otras medidas, la coordinación sociosanitaria (en salud mental, personas en situación de dependencia) a los que legalmente tiene que dar respuesta la Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del sistema sanitario pero que en la práctica la dan respuesta de manera desigual CCAA y Ayuntamientos.

Finalmente, el papel de los **servicios sociales personales** es crucial en la lucha contra la exclusión ya que son el sistema más cercano a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Este sistema ha tenido un importante desarrollo durante los últimos 25 años. Está bajo la competencia exclusiva de las CCAA, su intervención es municipal y su forma de provisión mixta; ha pasado de ser un sector con 125.000 empleos en 1996 a 360.000 en 2008 (el 80% en el sector privado mercantil y no lucrativo). La disparidad de leyes y programas existentes configuran un sistema fragmentado, con una cierta debilidad de coordinación a nivel del Estado, ofertas desiguales y un sistema de derechos sociales en los que predomina la discrecionalidad a la hora de su desarrollo, si bien existe una clara tendencia al reconocimiento de derechos subjetivos en algunas prestaciones en las últimas reformas de las leyes regionales de servicios sociales.

Una valoración sintética de este sistema (casado y fantova, 2007; Casado, 2008) permite destacar algunos de sus límites para el logro de la eficacia contra la exclusión social. En primer lugar, el conjunto de las leyes de servicios sociales tienen un acentuado discurso universalista pero sus derechos son "débiles" y limitados por la discrecionalidad y el racionamiento. La reciente ley de protección social a la dependencia (Ley 39/2006) ha permitido garantizar un derecho subjetivo a distintas situaciones de dependencia que en mayo de 2009 beneficia a

649.000 personas. Por otra parte, el sistema de servicios sociales tiene una limitada capacidad de prospección de ciertas demandas (salud mental) y de acceso a ciertos colectivos o situaciones de exclusión (pobreza severa, prostitución, personas sin hogar, niños en hogares marginales, entre otros) a las que dan respuesta las ONG de acción social, financiadas por el sector público. También hay que destacar una oferta desigual de servicios dependiendo de colectivos y de CCAA. La puesta en marcha de la ley de la autonomía personal y atención a la dependencia ha puesto de manifiesto el desequilibrio de la oferta de servicios. Por último, la eficacia de los servicios se ve afectada por distintos criterios de acceso en cuanto a tiempo de residencia, baremos o reglas diferentes de selección, distinta valoración del apoyo de la familia y copagos distintos para situaciones semejantes. Todo ello configura un sistema que, a pesar de su extraordinario crecimiento y profesionalización, en conjunto se caracteriza por una oferta desigual, con niveles bajos de coordinación con los servicios educativos, de empleo y sanitarios y con dificultad institucional para dar respuestas globales a las situaciones de acumulación de carencias o de exclusión social aguda.

## 4. CONCLUSIONES

- a) Entre las conclusiones más relevantes de esta valoración de la cobertura y eficacia del sistema de español de renta mínimas y su relación con el empleo podemos destacar las siguientes:
- Una **valoración global de la cobertura del sistema español de garantía de ingresos** permite afirmar que en España existe una amplia red de dispositivos protectores con ciertas lagunas protectoras de relativa baja intensidad protectora, dirigidos sobre todo a las mujeres (que son en torno al 70% en el conjunto de los programas asistenciales) y, en general, yuxtapuestos y de imposible o muy difícil compatibilidad para lograr niveles de renta que estén por encima del umbral de pobreza relativa. La relación entre programas de garantía de rentas es en general débil; son excepciones positivas la posibilidad de transitar de una pensión no contributiva de invalidez al empleo, también la compatibilidad entre el paro asistencial y el empleo parcial. La necesidad de coordinar los diferentes programas y de que pueda existir un tránsito flexible entre prestaciones mínimas y ocupación es un reto pendiente con el fin de convertir el actual “agregado” de programas asistenciales en un “sistema” coherente, si bien es una operación institucional compleja.
  - El carácter “generalista” de las acciones de **activación** ha contribuido a su limitada eficacia. Por otra parte, los programas de activación de las rentas mínimas autonómicas también han tenido una escasa influencia en el mercado laboral y no existen acciones específicamente diseñadas para los colectivos de mayor riesgo. Los motivos no parecen residir tanto en la existencia de procesos discriminatorios sino en la falta de adaptación de estas acciones a las necesidades y características específicas de la población en dificultad. En todo caso los avances entre activación y programas de garantía de rentas en los últimos años han abierto la puerta a futuros desarrollos en la lucha contra la exclusión social.
- b) Las consecuencias de este análisis en términos de recomendaciones para las políticas públicas deben conducir a favorecer la expansión, ordenación y mayor capacidad de conexión con las políticas y programas de activación en lo que se refiere a los distintos programas de garantía de renta y a una mejora de la eficacia en los servicios para acercarlos a los colectivos en situación de riesgo o de exclusión.

En concreto se trataría de avanzar en tres direcciones favorables al desarrollo de un sistema de garantía de rentas:

- **Expansión:** ya que a pesar del crecimiento de los años noventa del pasado siglo del sistema de garantía de rentas subsisten situaciones no protegidas bien por falta de un sistema de información eficaz bien porque se trata de situaciones no previstas como pueden ser los jóvenes que acceden a su primer empleo o situaciones especiales. La creación por el Congreso de los Diputados de una Subcomisión de Renta Básica universal que estudie sus posibilidades de aplicación podría constituir una oportunidad para la racionalización del actual sistema de garantía de ingresos en España (<sup>1</sup>)

<sup>1</sup> Diario De Sesiones del Congreso de los Diputados (28 de abril de 2009). Comisión de Trabajo e Inmigración.

- **Ordenación y coordinación.** A lo largo de este informe se ha insistido en la idea de que sin necesidad de uniformizar el actual conglomerado de prestaciones mínimas, ya que responde a distintas situaciones sociales, si es posible lograr una cierta convergencia en cuanto a intensidad protectora de forma que las prestaciones se acerquen progresivamente a los umbrales de pobreza relativa. También la necesidad de mejorar las prestaciones de paro asistencial para favorecer la flexibilidad.
- **Activación selectiva y realista.** Por último, continuar en la tendencia de facilitar el tránsito entre prestaciones y empleo sin que las primeras tengan que estar alejadas del umbral de pobreza. Sólo de esta manera el parado o personas con discapacidad se verán estimulados a transitar entre protección y empleo. Por otra parte los programas de activación tienen que ser realistas y adaptados a los distintos colectivos en situación de riesgo de exclusión. La desconexión entre renta mínima y acceso al empleo en las CCAA pasa por la mejora de la coordinación de estas con los servicios públicos de empleo.

En lo referente a la eficacia de los servicios hemos señalado que el problema no reside tanto en la cobertura, con la excepción de los servicios sociales que tienen que seguir creciendo, sino en su eficacia. Si bien es cierto que existen lagunas protectoras en sanidad, educación y en servicios sociales, el reto de los tres servicios es la adaptación a los colectivos en situación de riesgo para lograr mejoras en la igualdad y en la eficacia, la mejora de la coordinación entre todos ellos en situaciones de intervención social y una reducción de los desequilibrios territoriales en la oferta y en los requisitos de acceso que constituyen verdaderas barreras de acceso y merman su eficacia.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Ayala, L. (coord.) (2008) "Desigualdad, pobreza y privación". En VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA.

Arriba, A. y B. Pérez (2007) "La última red de protección social en España". Política y Sociedad nº 2, Vol.44.

Arriba, A. y D. Guinea (2008) "Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas", en VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Madrid: Foessa.

Calero, J. (2006) "La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español". Madrid: CIDE.

Casado, D. y Fantova, F. (coord.) (2007) "Perfeccionamiento de los servicios sociales en España". Madrid: Foessa.

Casado, D. (2008) "Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades". En VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Madrid: Foessa.

Ferrera, M. (ed.) (2005) "Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain and Greece. London: Routledge.

FSGG (2005) "Población gitana y empleo: un estudio comparado". Madrid: Fundación Secretariado Gitano.

García Serrano, C. (2007) "Las políticas de mercado de trabajo: desempleo y activación laboral". Política y Sociedad, vol.44, 2.

Guinea, D. y Moreno, F.J. (2008) "Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y exclusión social". En VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA.

Laparra, M. (2004) "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España". Documentación Social nº 135.

Laparra, M. (2007) Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana". Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Laparra, M. y B. Pérez Eransus (2008) "Exclusión social en España". Madrid: Foessa.

López de la Nieta, M. (2008) "Sistema educativo y desigualdad". En VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA.

Malo, M.A. y Muñoz-Bullón, F. (2007) Employment promotion measures and the quality of the job match for person with disabilities. Hacienda Pública Española nº 179 (4).

Malo, M.A., B. Cueto y V. Rodríguez (2007), "An analysis of the compatibility between disability pensions and work", ponencia presentada en la conferencia *Economic Well-Being and Social Protection in Southern Europe: Changing Policies and Trends*, Instituto de Estudios Fiscales

MTAS (2007) Informe rentas mínimas de inserción 2007. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MTIN (2008) "Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012". Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Moreno, L. y A. Serrano Pascual (2007) "Europeización del Bienestar y activación". *Política y Sociedad* nº 2, Vol.44.

Navarro, V. (dir.) (2005) "La situación social en España". Madrid: Biblioteca Nueva-Fundación Largo Caballero.

Rodríguez Cabrero, G. (2004) "El Estado de Bienestar en España". Madrid: Fundamentos.

Rodríguez Cabrero, G., García Serrano, C., Toharia, L. (2008) "Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral". Fundación ONCE-ESF.

Rodríguez Cabrero, G., García Serrano, Marbán, V. (2009) "La situación y perspectivas del trabajo autónomo, especialmente de la venta ambulante de la comunidad gitana". Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales.

Serrano Pascual, A. (2007) Activation regimes in Europe: a clustering exercise". En A. Serrano Pascual and L.Magnusson (eds): *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.

**ANEXO 1**  
**EL SISTEMA DE RENTA MÍNIMA EN LAS CCAA EN 2007**

REGION	BENEFICIARIOS (Total)	PRESTACIÓN MÍNIMA (1 persona)	PRESTACIÓN FAMILIAR (1)	MÍNIMA
Andalucía	18.838	353,77	570,6	
Aragón	901	366,0	570,6	
Asturias	6399	396,67	654,5	
Baleares	1006	364,47	728,0	
Canarias	2434	342,79	410,45	
Cantabria	1850	399,36	624,0	
Castilla-La Mancha	397	349,44	541,64	
Castilla y León	2147	374,40	499,2	
Cataluña	12.605	385,0	731,5	
Ceuta				
Comunidad Valenciana	2470	364,5	428,5	
Extremadura	473	374,4	534,16	
Galicia	5723	374,4	546,1	
Madrid	8681	340,0	499,2	
Melilla	263	285,30	570,6	
Murcia	286	300,0	636,0	
Navarra	2269	456,48	741,78	
País Vasco	36.004	585,62	832,13	
Rioja	325	349,44	570,6	
MEDIA	103.071	375,68	593,86	

(1) El número total de personas beneficiarios en 2007 fue de 196.685

Fuente: "Informe rentas mínimas de inserción 2007". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2008)

**ANEXO 2**  
**REQUISITOS DE ACCESO Y DURACIÓN DEL DERECHO A LA PRESTACIÓN DE PARO**  
**CONTRIBUTIVO Y NO CONTRIBUTIVO**

COTIZACIÓN DE MÁS DE 360 DÍAS	EDAD	PERÍODO DE PERCEPCIÓN CONTRIBUTIVO	PERÍODO DE PERCEPCIÓN ASISTENCIAL	RENDA ACTIVA DE INSERCIÓN
	Menor de 45 años sin cargas familiares	Entre 120 y 720 días		
	Menor de 45 años con cargas familiares	Entre 120 y 720 días	De 18 a 24 meses	
	Mayor de 45 años	Entre 120 y 720 días	De 24 a 30 meses	11 meses
	Mayor de 52 años	Entre 120 y 720 días	De 24 a jubilación	
<b>COTIZACIÓN ENTRE 180 Y 359 DÍAS</b>				
	Menor de 45 años sin cargas familiares		6 meses	
	Menor de 45 años con cargas familiares		21 meses	
	Mayor de 45 años sin cargas familiares		6 meses	11 meses
	Mayor de 45 años con cargas familiares		21 meses	11 meses

Fuente: INEM

**ANEXO 3  
PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA EN DOS COLECTIVOS  
VULNERABLES**

	Personas con discapacidad	Comunidad gitana: vendedores ambulantes
Prestaciones económicas mayoritarias en el colectivo	Pensiones no contributivas de invalidez	Renta mínima inserción
Exigencias de activación	Exigidas por la legislación en renta activa de inserción  Fomento de activación en legislación y por ONG (CERMI)	Exigidas por la legislación  Promovidas por las ONG
Planes y programas de inserción laboral	Estrategia Global de Acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012	Plan del Pueblo Gitano NAPin
Agentes institucionales	FSE  Gobierno  CERMI  Diálogo Social	FSE  Gobierno  Consejo Estatal del Pueblo Gitano
Sinergia entre renta y activación	Creciente desde 2005 (ley 8/2005) que compatibiliza pensión no contributiva con empleo	Baja eficacia
Objetivos a medio plazo en el marco del NAPin 2008-2010	Aumento de las tasas de empleo de las personas con discapacidad severa	Incorporación al régimen de trabajadores autónomos de los vendedores ambulantes del régimen general en 2009

Fuente: Elaboración propia