

## Resumen

Los programas de lucha contra la pobreza han registrado importantes reformas en los últimos años en los países de la OCDE. Antes de la crisis, varios introdujeron cambios drásticos en su diseño, incorporando condiciones más restrictivas y añadiendo medidas activas de empleo a las prestaciones monetarias asistenciales. La experiencia española resulta singular en el contexto comparado. No hay un sistema de prestaciones asistenciales vertebrado que defina una última red de protección social homogénea. El sistema actual es un mosaico de figuras, con altos niveles de inequidad horizontal, y con lagunas importantes en la protección de determinados colectivos. Se analiza la evolución del sistema de prestaciones asistenciales y los principales cambios en el largo plazo de los diferentes programas en España. Se presentan también los principales dilemas a los que se enfrenta el sistema y se sugieren posibles líneas de reforma.

*Palabras clave:* prestaciones asistenciales, pobreza, rentas mínimas.

## Abstract

In recent years, most OECD countries have enacted major welfare reform legislation. Before the economic crisis started, most countries undertook a large number of measures with the aim of imposing more restrictive access conditions and adding work-related activities in welfare benefits. In this context, the Spanish experience is rather unique. Currently there is no unified system of welfare benefits providing a homogeneous safety net. Quite the opposite, the current system is a mosaic of benefits, with high levels of horizontal inequities and remarkable gaps in the protection of certain groups. In this paper we analyze the main trends of Social Assistance in Spain and the long-term changes in the different programs. We also discuss the main dilemmas faced by the system and possible reform strategies going forward.

*Key words:* welfare benefits, poverty, minimum income.

*JEL classification:* I38.

# EL GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: TENDENCIAS, DETERMINANTES Y NECESIDADES DE REFORMA (\*)

Luis AYALA CAÑÓN

Universidad Rey Juan Carlos y EQUALITAS

## I. INTRODUCCIÓN: LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA ENCRUCIJADA

EL gasto destinado a prestaciones monetarias que tratan de aliviar el riesgo de pobreza es uno de los más controvertidos, tanto en el debate político como en el académico. Pese a que su peso en el conjunto de los programas de mantenimiento de rentas es muy inferior al de otras prestaciones, estos instrumentos han acaparado buena parte de las discusiones sobre el diseño óptimo de las transferencias monetarias a los hogares. A partir del momento en que se produjo el salto desde las formas tradicionales y privadas de protección de los más pobres hacia otros más vertebrados institucional y presupuestariamente, los sistemas de prestaciones asistenciales han sido objeto, recurrentemente, de una notable revisión crítica. Pese a ello, el desarrollo de la protección social en los países de la OCDE durante las últimas décadas ha servido para favorecer cierta convergencia en la definición de un cuadro básico de prestaciones monetarias contra la pobreza. Si bien factores tan diversos como el pluralismo ideológico o la diversidad en el alcance y la estructura de la pobreza impiden hablar de sistemas completamente homogéneos, existe un conjunto de instrumentos presentes en la mayoría de los paí-

ses. Siendo común esta última malla de protección, el modo en que se organiza en cada país varía. Consecuencia de ello es el notable grado de complejidad de los sistemas contemporáneos de lucha contra la pobreza, que hacen difícil incluso la definición de posibles taxonomías.

Los programas destinados a corregir las situaciones de pobreza monetaria han sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas en estos países. Buena parte de estos cambios han consistido en el establecimiento de condiciones más restrictivas para acceder a las prestaciones y en un énfasis creciente en la introducción de medidas orientadas a favorecer la participación laboral. Puede decirse que desde mediados de los años ochenta se inició un proceso de experimentación gradual de reforma que, lejos de haberse cerrado, se ha ido prolongando en el tiempo. Tal proceso ha avanzado en direcciones muy distintas en cada país, sin llegar a producir un cuadro de resultados suficiente para definir cuál debe ser el diseño óptimo.

Una línea común de cambio es el tránsito desde prestaciones de carácter universal a criterios más selectivos en su acceso. Paralelamente, de esquemas de producción del bienestar intensamente centralizados se ha pasado a formas más plurales y descentralizadas de gestión. Tales estra-

tejas han tratado de responder a diferentes retos, similares en la mayoría de los países, a la hora de instrumentar estas políticas. Sin duda, el más relevante es el difícil equilibrio entre la emergencia de nuevas necesidades sociales, ligadas a los cambios demográficos y laborales, el reto del mantenimiento de los incentivos laborales y los límites para el aumento de los recursos presupuestarios.

La crisis ha agudizado algunos de estos problemas. Los retos de mejora de los incentivos laborales y de búsqueda de la mayor eficiencia posible en la asignación de las prestaciones se han avivado, como también lo han hecho los de extensión de la cobertura ante el aumento de las situaciones de desempleo y pobreza y los cambios en sus perfiles. El crecimiento del número de beneficiarios está poniendo a prueba la capacidad de los programas, no solo para hacer frente al aumento de las necesidades económicas derivadas de la crisis, sino también para implementar estrategias sólidas para transformar las prestaciones de instrumentos meramente monetarios en otros más eficaces para favorecer la transición al empleo (Immervoll, 2010). Por otro lado, la gran variación en la cobertura ofrecida por los sistemas de garantía de ingresos en los países europeos ha dado lugar a impactos muy distintos de la crisis sobre las tasas de pobreza (Figari *et al.*, 2010; Marchal *et al.*, 2011). En varios países, además, el crecimiento de las necesidades sociales ha sido paralelo al de la restricción en la dotación de recursos, con muchos más límites para dar respuesta a la emergencia de nuevas situaciones de vulnerabilidad económica allí donde los procesos de consolidación presupuestaria han sido más severos. La drástica desaceleración de la ac-

tividad económica no ha hecho sino incrementar la necesidad de nuevas reformas en unos sistemas todavía en búsqueda de diseños adecuados y que arrastran serios problemas de eficacia. Hoy se encuentran en la encrucijada de cómo mejorar algunas de sus deficiencias tradicionales mientras deben dar cobertura al crecimiento de la demanda de protección en un contexto de reducción generalizada de los recursos presupuestarios.

La experiencia española resulta singular en el contexto internacional. Por un lado, a diferencia de la mayoría de los países de la Unión Europea, no existe un sistema de prestaciones asistenciales vertebrado que dé forma a una red de protección social homogénea. Al contrario, nos encontramos con un mosaico compuesto por figuras heterogéneas y que generan inequidad horizontal, al ofrecer niveles de protección muy distintos para individuos u hogares con necesidades y situaciones similares, y que presenta lagunas muy importantes en la protección de determinados colectivos, además de una diferenciación territorial muy amplia en la última malla asistencial. A los problemas organizativos se le añaden los de reducida adecuación de las cuantías de las distintas prestaciones, con niveles respecto al umbral de pobreza alejados del promedio europeo (Marchal *et al.*, 2011). Por tanto, no es extraño que España fuera uno de los países donde más creció la pobreza en la crisis, especialmente cuando esta se mide con umbrales más severos. El sistema de prestaciones asistenciales se vio desbordado para hacer frente al aumento de la demanda y las soluciones transitorias que se fueron adoptando no resolvieron sus deficiencias estructurales.

En este artículo se analizan algunos de esos límites, se revisan las tendencias del gasto en este tipo de prestaciones y se proponen una serie de líneas estratégicas de reforma para mejorar los resultados del sistema español. El artículo se estructura como sigue. Tras esta introducción, se analiza la evolución del sistema de prestaciones asistenciales en España y se comparan las diferencias en el volumen relativo de gasto con otros países europeos. En la tercera sección se evalúa si existen problemas de cronificación o participación prolongada en los programas y el resultado que están teniendo las medidas de activación incorporadas a buena parte de las prestaciones. En la cuarta sección, se examinan los problemas de inequidad interterritorial que suscita el diseño completamente descentralizado de las rentas mínimas. En la quinta sección, se analizan y cuantifican algunas estrategias para dar respuesta a la necesidad de construir un sistema más integrado y con mayor cobertura. El artículo se cierra con una breve relación de conclusiones y recomendaciones.

## II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

### 1. Evolución del sistema español de garantía de ingresos

El desarrollo de la protección asistencial en España presenta notables singularidades respecto a otros países. En términos generales, y a gran diferencia de lo sucedido en los principales países europeos, el sistema no empezó a definirse hasta los años ochenta. Hasta bien avanzada la década de los setenta, la gran mayoría de las prestaciones eran de naturaleza contributiva, ocupando las

prestaciones asistenciales un lugar muy residual en el conjunto de la protección social. En los años ochenta, sin embargo, el rápido aumento del desempleo y el desarrollo tardío de instrumentos básicos del Estado del bienestar dio origen a un crecimiento importante de la protección asistencial.

El eje en este desarrollo fue la progresiva cobertura de diferentes grupos de población históricamente muy vulnerables. En términos de los colectivos cubiertos, las personas mayores son uno de los grupos que tradicionalmente ha concentrado mayores esfuerzos en la lucha contra la pobreza en España. Aparte de las pensiones contributivas, que han experimentado un importante proceso de expansión y revalorización, existe un mínimo asistencial específico. En 1991 se creó la Ley de Pensiones no Contributivas, en la que se estableció la desaparición de las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social. El otro gran grupo al que históricamente se han destinado los mayores recursos en la protección asistencial en España es el relacionado con la insuficiencia de ingresos por enfermedad o invalidez. Todavía persisten tres tipos de prestaciones de este tipo en el sistema español de lucha contra la pobreza. No obstante, dos de ellas, las prestaciones del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social y el subsidio de garantía de ingresos de la antigua Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), están prácticamente extinguidas. En consecuencia, la única figura relevante es la prestación por invalidez de la ley de pensiones no contributivas.

El segundo gran bloque de prestaciones asistenciales son las destinadas a los desempleados, siendo la principal figura el sub-

sidio asistencial de desempleo, que ha ido dependiendo de la regulación de la modalidad contributiva, afectada por varios cambios legislativos. A finales de los años ochenta estos cambios hicieron que aumentara la cobertura de los trabajadores en una situación de desempleo más prolongada y con mayor edad. En años posteriores, otro factor de crecimiento fue el endurecimiento de las condiciones de acceso al sistema contributivo. Para determinados grupos de trabajadores en paro existen, además, otras prestaciones. Una de ellas, objeto de una notable controversia, es el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios. Aunque en teoría no se trata de un subsidio asistencial sino de un programa de empleo, en la práctica ha funcionado como tal. Otro plan asistencial específico es la Renta Activa de Inserción, puesta en marcha a finales de los años noventa (1). Posteriormente, con el desarrollo de la crisis, se creó un esquema de protección extraordinario, denominado inicialmente PRODI (Programa temporal de protección al desempleo e inserción, 2009-2011), que con condiciones de acceso endurecidas pasó a ser sustituido por el PREPARA (Programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección al desempleo, desde 2011 hasta 2014) y, actualmente, por el Programa de Activación para el Empleo (desde 2015).

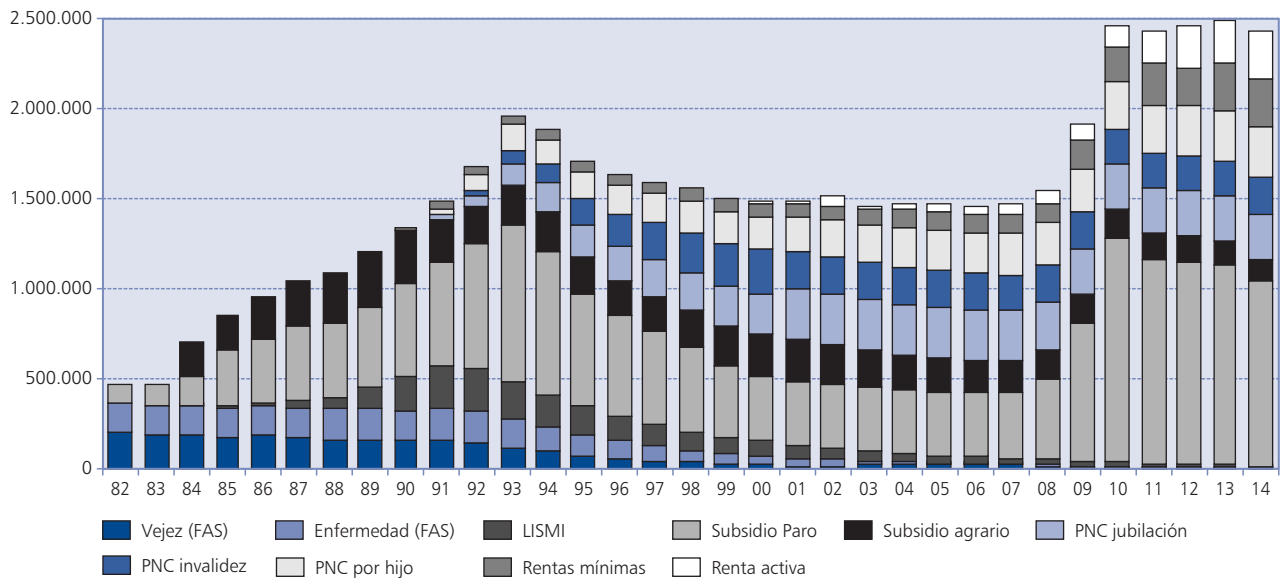
El tercer grupo de prestaciones asistenciales es el formado por los sistemas autonómicos de rentas mínimas. A diferencia de la gran mayoría de países de la Unión Europea no existe en España un sistema general de rentas mínimas. Desde la segunda mitad de los años ochenta, han sido los gobiernos regionales los únicos responsables del desarrollo de

programas de esta naturaleza. El diseño establecido carece de mecanismos de coordinación interterritorial para evitar posibles problemas, tanto de insuficiencia presupuestaria en las regiones con menores recursos económicos, como la generación de grandes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida.

Además de las prestaciones citadas, existen otras que podrían considerarse parte del sistema. Es el caso de los complementos de mínimos de las pensiones o de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social. La ausencia de medidas de protección familiar similares a las de otros países europeos es otra de las lagunas del sistema de protección social español. En la citada Ley de Prestaciones no Contributivas se introdujo un tercer supuesto de asistencia económica a las familias con rentas bajas e hijos a cargo. En la práctica, estas prestaciones ofrecen la menor intensidad protectora de la UE27, con la excepción de Grecia, y tienen una capacidad muy limitada para reducir la pobreza de los hogares con hijos dependientes (Cantó y Ayala, 2014).

La aparición de las distintas prestaciones y los cambios de ciclo económico han dado origen a notables fluctuaciones en el volumen de población acogida al sistema de protección asistencial en España. El número total de beneficiarios es casi seis veces mayor en la actualidad (más de dos millones doscientas mil prestaciones) que a principios de los años ochenta (gráfico 1). Un primer empuje se produjo en la primera mitad de esa década, debido al desarrollo del subsidio asistencial de desempleo, reforzado posteriormente por la creación del subsidio agrario. En la segunda mitad de dicha década,

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES**



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

la caída en los niveles de desempleo y las mayores restricciones en el acceso al seguro contributivo dieron lugar a una moderación en el crecimiento de las cifras. El ligero impulso que cobraron estas al final de los años ochenta se debió, en buena medida, al desarrollo del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI.

Un segundo proceso expansivo tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa. El solapamiento entre las antiguas pensiones de vejez e invalidez con la nueva Ley de Pensiones no Contributivas, unido al aumento de la demanda de protección asistencial y de los niveles de pobreza por la intensa, aunque breve, recesión registrada en aquel período, junto al recorte de la cobertura del sistema de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel

histórico máximo hasta ese momento en el desarrollo de la protección asistencial en España, con más de dos millones de prestaciones asistenciales. Desde mediados de esa década, la recuperación del empleo y la reducción de la cobertura de la protección de los desempleados provocaron el descenso del volumen total de prestaciones.

La irrupción de la crisis, a partir de 2008, propició un nuevo rebrote de las cifras, especialmente las referidas a la protección del desempleo (2). Este crecimiento fue considerablemente superior al que se registró en el episodio recesivo de los primeros años noventa. Si en aquella etapa el volumen de prestaciones creció a casi un 7 por 100 anual, las tasas de variación en la primera fase de la actual crisis casi duplicaron esa cifra (12,5 por 100).

Destaca en la evolución general el peso del subsidio de desempleo sobre el total, por lo que una cuestión muy relevante es el alcance de la cobertura de estas prestaciones. Esta ha registrado importantes cambios desde finales de los años ochenta. Si entonces comenzó un proceso de creciente cobertura, que alcanzó su cénit en 1993, a partir de esta fecha el proceso se invirtió. Los cambios de normativa a comienzos de los años noventa empujaron al alza la cifra de beneficiarios de la modalidad asistencial de la prestación. En años posteriores se impusieron distintos criterios que restringían las condiciones de acceso, recortaban los beneficios y reducían su duración. En solo dos años se pasó de una tasa neta de cobertura superior al 80 por 100 a otra del 60 por 100. Aunque la recuperación general de los niveles de empleo, y la consecuente menor presión

sobre el gasto, se tradujo en un aumento de las tasas de cobertura, desde 2010 el drástico incremento del número de desempleados ha desbordado la capacidad del sistema, con una importante caída de la cobertura. La tasa descendió desde casi el 80 por 100 registrado ese año a menos del 55 por 100 en 2015. Los sucesivos recortes en el período de disfrute de la prestación y la prolongación de las situaciones de desempleo hicieron que cada vez quedara un mayor número de desempleados sin acceso a estas prestaciones.

Esta incapacidad del sistema de prestaciones por desempleo para dar respuesta al aumento de las necesidades sociales ha aumentado considerablemente la presión sobre los programas de protección más general, como las rentas mínimas autonómicas. Con el desarrollo de la crisis, algunas CC.AA. han realizado un esfuerzo importante para dar cobertura a las nuevas necesidades,

encontrando casos de respuesta más flexible a aquella y aumentos de la cobertura de los hogares sin ingresos y de los recursos económicos destinados a estos colectivos. Los datos sobre la evolución de las cifras de hogares beneficiarios revelan un cambio drástico en el volumen de población cubierta. El número de unidades beneficiarias más que se duplicó entre finales de 2007 y 2014, pasando de algo más de cien mil hogares a cerca de 260.000, afectando en total a casi 640.000 personas.

La respuesta al aumento del desempleo y la pobreza no ha sido uniforme en las distintas comunidades autónomas (3). El desarrollo de estos programas ha estado lastrado desde su inicio por la falta de sistemas de coordinación y financiación centralizada. El resultado es una cobertura y unos niveles de gasto muy dispares. De los algo más de mil millones de euros que en 2014 se gastaron las CC.AA. en estos pro-

gramas, cerca del 70 por 100 correspondió al presupuesto ejecutado en el País Vasco, Cataluña, Andalucía y Madrid (cuadro n.º 1), comunidades que conjuntamente suponen el 52 por 100 de la población española. Destaca, como señal de la singularidad del sistema español, la magnitud de la contribución al total del País Vasco, con cerca de un 38 por 100.

Un retrato muy parecido puede extraerse de las cifras de beneficiarios (cuadro n.º 2). Las cuatro comunidades autónomas mencionadas anteriormente acumulan el 60 por 100 de los beneficiarios, aunque con una aportación del País Vasco menor (31 por 100). Esta diferencia respecto a la contribución al total del gasto revela, implícitamente, que los recursos invertidos por cada unidad perceptora de la prestación son considerablemente mayores en el País Vasco, con indicadores mucho más solventes de cobertura y adecuación. Esta acusada concentración no tiene su raíz en

CUADRO N.º 1

## GASTO EN PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS

	1996	2000	2005	2010	2014
Andalucía.....	24.425.132	27.532.365	36.000.000	64.010.000	90.655.098
Aragón.....	2.884.858	2.596.372	3.157.053	9.925.172	28.653.114
Asturias.....	8.065.582	10.631.904	13.217.472	32.522.816	82.359.990
Baleares.....	901.518	1.081.822	2.704.103	5.425.170	9.267.985
Canarias.....	7.206.135	8.023.512	11.134.031	17.698.990	26.500.000
Cantabria.....	438.739	3.455.820	1.841.710	7.100.000	17.370.000
Castilla-La Mancha.....	4.369.358	1.947.279	1.998.000	2.410.000	5.530.000
Castilla y León.....	8.131.694	8.762.756	11.939.493	16.423.263	55.000.000
Cataluña.....	25.530.994	36.631.688	62.018.846	159.797.658	162.011.253
Extremadura.....	1.262.125	967.629	1.160.000	2.221.601	17.543.218
Galicia.....	9.003.161	12.699.386	15.406.769	22.555.013	44.050.150
Madrid.....	20.776.988	24.911.952	46.000.000	58.985.000	99.100.000
Murcia.....	1.340.257	949.599	562.838	2.815.908	7.167.733
Navarra.....	2.458.140	4.074.862	5.727.889	30.829.764	49.000.000
País Vasco.....	41.319.582	53.237.652	139.350.000	313.300.000	435.370.000
Rioja.....	318.536	336.567	224.939	2.849.303	6.850.000
C.Valenciana.....	6.917.649	10.018.872	4.016.301	16.505.000	26.660.000
TOTAL.....	165.350.450	207.860.036	356.459.444	765.374.659	1.163.088.541

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

CUADRO N.º 2

## HOGARES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS

	1996	2000	2005	2010	2014
Andalucía.....	10.603	15.962	19.445	29.644	22.636
Aragón.....	1.112	1.396	1.470	3.382	7.717
Asturias.....	1.512	1.116	2.129	8.129	15.540
Baleares.....	583	570	1.065	2.076	2.941
Canarias.....	3.096	5.358	6.621	4.900	7.024
Cantabria.....	490	2.340	1.193	3.424	4.671
Castilla-La Mancha.....	2.116	813	554	1.411	2.528
Castilla y León.....	3.306	2.814	2.539	3.444	13.560
Cataluña.....	8.372	9.726	12.866	30.277	27.071
Extremadura.....	671	998	500	1.580	9.834
Galicia.....	5.003	5.893	5.587	6.948	12.071
Madrid.....	7.815	7.855	10.677	15.014	24.101
Murcia.....	532	290	280	1.370	3.230
Navarra.....	1.503	1.820	2.515	7.444	5.689
País Vasco.....	16.052	16.550	31.654	66.545	78.745
Rioja.....	254	179	145	1.287	2.494
C.Valenciana.....	3.713	2.565	2.709	5.265	15.127
TOTAL.....	66.733	76.245	101.949	192.140	254.979

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

los cambios en la crisis o en cómo cada Comunidad ha podido afrontar el drástico aumento de la demanda de estas prestaciones sino en el diseño inicial de estos sistemas, dependientes de la iniciativa de cada gobierno regional y, con ello, en buena medida, de los recursos invertidos y de la desigual capacidad presupuestaria. Los indicadores de concentración del gasto y del número de beneficiarios son muy similares a los que existían hace quince años.

## 2. Determinantes del crecimiento del gasto

La búsqueda de los factores determinantes de los cambios en las cifras de beneficiarios ha pasado a ser una de las cuestiones más relevantes en el análisis de los programas de lucha contra la pobreza. La visión tradicional de que la evolución del número de perceptores resulta, fundamentalmente, de las condiciones macroeconómicas ha sido con-

testada intensamente en los últimos años. Se ha consolidado una creciente línea de investigación que enfatiza la influencia de otros factores, como las reformas de algunos parámetros de estos sistemas, las interacciones con otros programas o las modificaciones de la estructura demográfica. Sin embargo, la estimación precisa de su contribución individual no resulta fácil. Como señala Blank (2001), hay varias razones que impiden aislar los distintos efectos. Por un lado, es frecuente la simultaneidad en el tiempo de factores con un mismo efecto potencial sobre las cifras de beneficiarios. En segundo lugar, los factores económicos e institucionales no solo pueden manifestarse de forma concurrente, sino que en muchos casos puede hablarse de endogeneidad e interdependencias. Así, por ejemplo, la incorporación de medidas activas a los programas de mantenimiento de rentas puede influir sobre las tasas de empleo y los salarios reales de los trabajadores

menos cualificados. En sentido inverso, la prolongación de etapas de marcado carácter recesivo pueden condicionar las disponibilidades presupuestarias, aumentando la probabilidad de que se establezcan criterios más restrictivos de acceso a los programas.

Pese a estas dificultades, en los últimos años se ha desarrollado un creciente cuerpo teórico y empírico para el análisis de los factores determinantes de los cambios en las cifras de beneficiarios de las prestaciones asistenciales. Las razones de esta literatura son la importancia cobrada por los programas, en el doble plano cuantitativo y cualitativo, la magnitud de los cambios en las cifras de beneficiarios, la disponibilidad de nuevos datos, tanto de panel como de sección cruzada, y la necesidad de evaluar las reformas de estos sistemas. La crisis, además, ha avivado la necesidad de una mejor identificación de las posibles fluctuaciones del gasto, ante el aumento paralelo del nú-

mero de beneficiarios y de las restricciones para el crecimiento del gasto público.

La evidencia empírica conocida en el ámbito comparado muestra que los cambios en el diseño de las políticas tienen un papel central en los cambios en las cifras de beneficiarios y que las condiciones macroeconómicas pueden reforzar o compensar esos efectos. (CEA, 1997; Figlio y Ziliak, 1999; Blank, 2001; Grogger, 2004; Page *et al.*, 2004; Haider *et al.*, 2004; Danielson y Klerman, 2008). Parece, por tanto, que los gobiernos tienen capacidad para moderar el impacto de los cambios de ciclo en las cifras de perceptores de estas prestaciones. Para ello cuentan con una variedad de instrumentos, como el gravamen implícito sobre rentas salariales compatibles o no con la prestación, las cuantías de esta, la participación obligatoria en actividades orientadas a la inserción laboral, los límites en el tiempo de disfrute de la prestación o diferentes tipos de sanciones en el caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones. Cada una de estas opciones tiene un efecto distinto sobre las cifras de beneficiarios, que en algunos países han podido ser estimados (Danielson y Klerman, 2008; Chaudhary y Gathmann, 2009). Existe incluso evidencia del posible impacto de un tono general más restrictivo en la implementación de las políticas (Mead, 2001; Loprest, 2012). Todos estos elementos reducen el número de beneficiarios, siendo especialmente significativos los efectos de la introducción de límites temporales.

Los trabajos más recientes muestran que en algunos países la prociclicidad de las prestaciones se ha ido reduciendo (Zedlewski, 2008; Bitler y Hoynes, 2010; Loprest, 2012). La razón de este cambio es que las reformas de

estos programas antes de la crisis hicieron que las cifras de beneficiarios fueran menos elásticas a los aumentos del desempleo. La mayor restrictividad en la aplicación de los criterios de entrada ha hecho que a pesar de que los niveles de elegibilidad no se han reducido con el incremento de la pobreza y la caída de las rentas, un alto porcentaje de hogares no reciben la prestación pese a reunir las condiciones para hacerlo (Purtell, Gershoff y Aber, 2012).

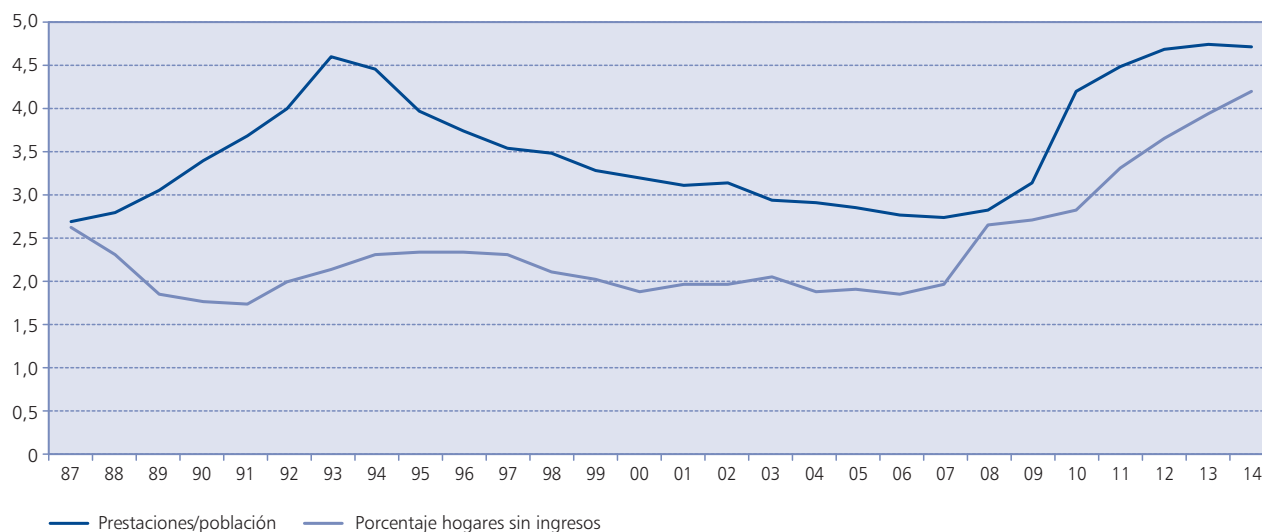
Los estudios aplicados sobre los determinantes en el largo plazo del crecimiento del gasto y del número de beneficiarios de las prestaciones asistenciales son escasos en España. Una aproximación general y descriptiva permite intuir que los cambios de ciclo condicionan la evolución de las cifras relativas de perceptores. Sin embargo, las decisiones institucionales han pesado más en algunas etapas que los propios cambios en las condiciones macroeconómicas. El gráfico 2 muestra la evolución de las cifras de beneficiarios expresadas como porcentajes de la población total y el porcentaje de hogares sin ingresos del trabajo, ni prestaciones de la Seguridad Social, ni de desempleo, que ofrece la *Encuesta de Población Activa*. Este último indicador se considera una medida estricta de pobreza severa, interpretable como demanda potencial de la última red de protección.

De la evolución de ambos indicadores destaca, en primer lugar, la asimetría en el primer período de recogida de datos. La incidencia relativa de los distintos esquemas de garantía de ingresos aumentó considerablemente entre finales de los años ochenta y 1993. Aunque en los momentos finales de ese período influyó la intensa recesión registrada entre 1992 y 1994, la mayor parte del crecimiento del

número de beneficiarios debe atribuirse a la citada puesta en marcha a finales de los años ochenta de las rentas mínimas autonómicas y, sobre todo, al desarrollo de la nueva ley de pensiones no contributivas en el cambio de década. El indicador de incidencia empezó a caer antes de que lo hicieran las cifras de hogares sin ingresos y siguió haciéndolo de manera ininterrumpida hasta 2008. El retardo en la respuesta a la crisis contrasta con el posterior crecimiento, mayor en términos relativos, que el de los hogares sin ingresos. En general, destaca la mayor sincronización de las cifras al final del período que durante los años previos. La magnitud de la crisis, sobre todo, y la ausencia de grandes reformas determinaron ese mayor paralelismo.

Son muy pocos los trabajos que han tratado de relacionar los cambios en las cifras de gasto y de beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza con el cambio de ciclo en España utilizando metodologías y marcos de análisis similares a los de la literatura antes comentada. Estos trabajos, además, no analizan el conjunto de prestaciones, sino los cambios en alguno de los mínimos específicos. Utilizando datos del programa de renta mínima de la Comunidad de Madrid (IMI), Ayala y Pérez (2005) encontraron que en el caso del programa revisado pesaban más los factores institucionales en los cambios en el volumen relativo de beneficiarios que las condiciones macroeconómicas. El efecto de estas, aun siendo significativo, era compensado o reforzado por los cambios en las redes de protección anteriores a la renta mínima –protección por desempleo– y por la introducción en las distintas fases cíclicas de diferentes dosis de restrictividad.

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO RELATIVO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES Y DE LOS HOGARES SIN INGRESOS



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

En una aportación más reciente, Ayala y Triguero (2014) utilizaron los datos del programa de renta mínima de Cataluña (PIRMI) para identificar los determinantes de los cambios en las cifras de beneficiarios durante la etapa de bonanza y en el período de crisis. El análisis de las series temporales del programa reveló que el ciclo económico ejerce una gran influencia en las cifras de beneficiarios. Sin embargo, el efecto no era inmediato, al existir un leve retardo en la traducción del empeoramiento del empleo en aumentos del número de solicitudes de la prestación. Las estimaciones realizadas mostraban también una notable influencia de los efectos de los cambios en el diseño del programa sobre el número de beneficiarios. La generosidad de la cobertura económica ofrecida resultó una variable clave para entender la evolución del número de beneficiarios.

Igualmente, sus estimaciones revelaron el efecto negativo sobre el volumen de perceptores de las reformas de algunos de sus parámetros, como la introducción de criterios más restrictivos en su acceso, simultáneas al aumento de las cuantías. Este efecto contrapuesto sugiere la posibilidad de algún tipo de endogeneidad en las decisiones sobre esos parámetros en las fases de intenso crecimiento del desempleo para intentar mantener el gasto en torno a niveles sostenibles.

### 3. Diferencias en los niveles de gasto con la Unión Europea

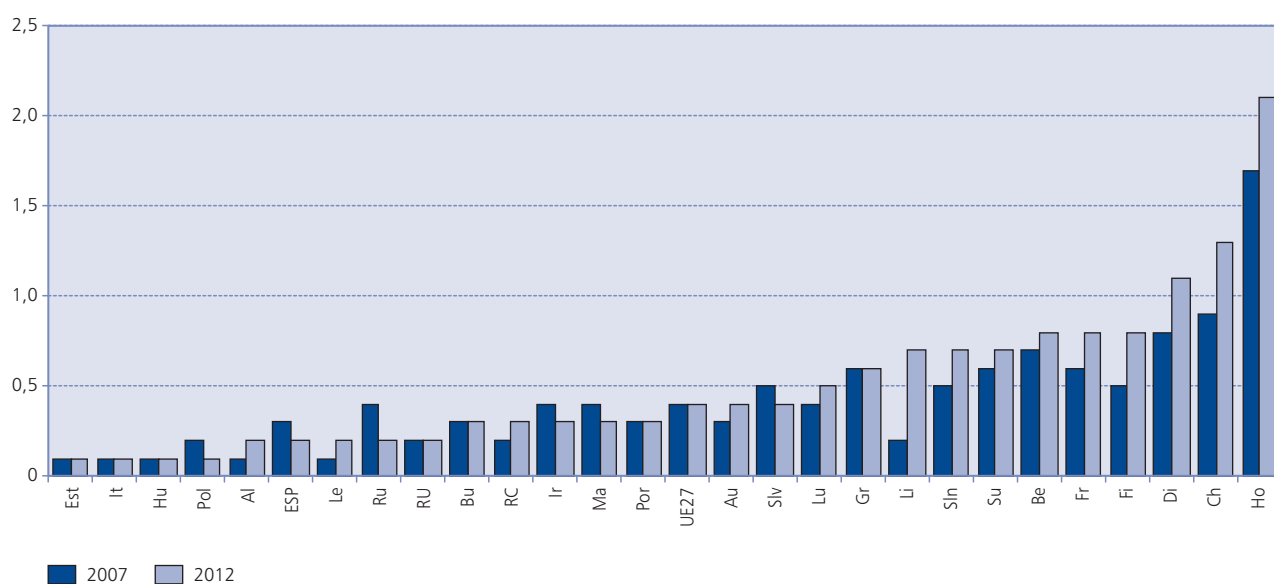
Resulta compleja la identificación en las definiciones presupuestarias europeas del gasto dirigido a programas de garantía de ingresos. La definición de gasto contra la exclusión social

según el sistema ESSPROS utilizado en la Unión Europea no recoge bien, como señala Eurostat (2012), lo que debería ser una interpretación amplia y global del concepto, en correspondencia con los propios indicadores utilizados por la Comisión Europea. Así, en la estrategia Europa 2020 aprobada por el Consejo Europeo en 2010 se definió el indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) para monitorizar los avances en la lucha contra la exclusión social. El indicador se compone de tres dimensiones: la tasa de pobreza después de transferencias sociales, la carencia material severa de bienes y la intensidad laboral en el hogar. De ahí se infiere que el gasto en programas que tratan de rebajar el riesgo en todas las dimensiones debería ser muy heterogéneo, incluyendo grupos de programas muy diferentes. En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de los



GRÁFICO 3

## GASTO EN POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA (EN % PIB)



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

mínimos específicos anteriormente mencionados, como los de vejez, discapacidad o desempleo, no se recogen en esta función, sino en las más generales que abarcan ese tipo de gastos. Esto hace que la información que ofrece Eurostat sobre el gasto específico contra la exclusión social tenga un carácter residual. En esta partida solo entraría el gasto en prestaciones generales de rentas mínimas, ayudas de emergencia y algunas prestaciones en especie muy específicas (4).

Con estas cautelas, una primera aproximación a los datos muestra la existencia de niveles muy dispares de gasto (gráfico 3). Estos van desde los valores superiores al 2 por 100 del PIB en Holanda a una cifra inferior al 0,1 por 100 en Estonia o Italia. En términos comparados, el gasto español es muy reducido, cercano al 0,2 por 100 del PIB; en parte por la limi-

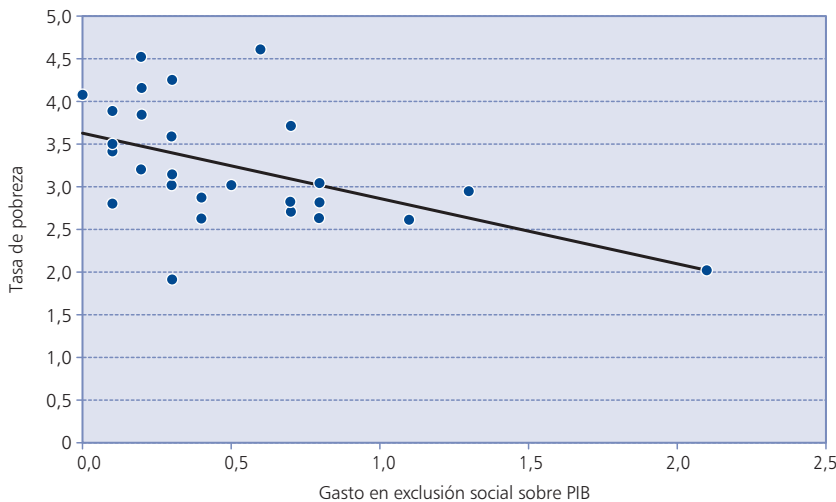
tada inversión en estos programas y, en parte, por una mayor extensión y generosidad relativa de las prestaciones de desempleo. Los países en los que más peso tiene estos gastos son los que suelen incluirse dentro de los modelos nórdicos y en los centro-europeos de protección social. Esta función del gasto recibe menos recursos que en la media europea en los países pertenecientes al modelo anglosajón y los valores son especialmente bajos en los países de Europa del Este y, sobre todo, con la excepción de Grecia, en el bloque mediterráneo (5).

La diversidad de recursos invertidos en prestaciones asistenciales supone también una amplia variedad de impactos sobre los indicadores de pobreza en cada país. Algunos autores han tratado de relacionar el gasto relativo en estos programas con la inci-

dencia de la pobreza (Marx *et al.*, 2015). Este procedimiento está limitado por las dificultades para establecer inferencias directas a partir de la relación entre una única variable, el gasto realizado, y otra, la pobreza, de naturaleza compleja y multidimensional. Si bien algunos de los métodos de predicción de la pobreza han incorporado con relativo éxito esta variable (Blank, 2009; Meyer y Sullivan, 2011), lo han hecho controlando también el efecto de los cambios en las condiciones macroeconómicas, la desigualdad salarial y la forma de la distribución personal de la renta.

Una aproximación muy general a esa relación confirma que el esfuerzo relativo en el gasto en estos programas está asociado a una menor incidencia de la pobreza (gráfico 4). Utilizando el indicador de pobreza más estándar, como es el porcentaje de hogares

GRÁFICO 4  
RELACIÓN ENTRE GASTO EN EXCLUSIÓN SOCIAL Y TASAS DE POBREZA (UMBRAL: 60 POR 100 DE LA RENTA AJUSTADA)



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y ESSPROS data on expenditure and receipts (Eurostat).

con ingresos inferiores al 60 por ciento de la mediana de la renta ajustada, emerge una cierta relación lineal entre el gasto en lucha contra la exclusión social y la tasa de pobreza monetaria. La relación sería aún más nítida si se tomaran como referencia umbrales representativos de formas más severas de pobreza (40 por 100 de la mediana).

El gasto en estas prestaciones es el producto del número de beneficiarios y de las cuantías medias pagadas. La variedad ya señalada en las prestaciones que pueden considerarse componentes de la última red asistencial hace difícil el cálculo del número de beneficiarios en los distintos países de la UE27. Algunos autores han tratado de recoger datos administrativos de distintos países para establecer posibles comparaciones del número de beneficiarios. Es muy difícil, sin embargo, evitar la doble contabi-

lidad de beneficiarios que pueden recibir distintos tipos de prestaciones de garantía de ingresos y diferenciar, sobre todo, los perceptores de prestaciones asistenciales de desempleo. Algunas de estas estimaciones ofrecen un rango de variación muy amplio, que va desde porcentajes sobre la población total superiores al 6 por 100 en algunas regiones austríacas o en Suecia a otros inferiores al 1 por 100 en la mayoría de las comunidades autónomas españolas (Van Mechelen *et al.*, 2011).

El otro determinante del gasto en prestaciones asistenciales –las cuantías ofrecidas– sí es más fácil de identificar a partir de los datos que ofrece la propia Comisión Europea. En sus informes sobre la protección social en la Unión Europea ofrece información periódica sobre las características de estos programas y los baremos establecidos en los distintos

Estados miembros (MISSOC). Las cuantías que ofrecen los sistemas de garantía de ingresos para cada país se pueden comparar con los umbrales de pobreza para distintos tipos de hogar. Estos, a su vez, pueden calcularse a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea* (EU-SILC). El cuadro n.º 3 muestra los resultados de esas comparaciones para una muestra de países y distintos tipos de hogar tomando como prestación de referencia la renta mínima general. Es necesario advertir que esta comparación es, de nuevo, limitada, ya que además de la prestación básica varios países añaden complementos que tienen en cuenta una amplia diversidad de características personales y familiares, como la edad, la enfermedad, gastos de vivienda, necesidades educativas, gastos médicos y muchas otras condiciones.

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

CUADRO N.º 3

## INDICADORES DE ADECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UE

AÑO 2007	Persona sola			Pareja dos hijos			Monoparental dos hijos		
	Cuantía	Umbral <sup>a</sup>	C/U	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U
Bélgica .....	644	878	73,4	1340	1845	72,6	1305	1405	92,8
Dinamarca.....	1201	1167	102,9	3414	2451	139,3	2212	1867	118,5
Alemania.....	345	889	38,8	1036	1867	55,5	883	1422	62,1
España .....	372	582	63,9	537	1223	43,9	491	932	52,7
Francia .....	441	822	53,6	926	1726	53,6	794	1315	60,3
Irlanda .....	805	1103	73,0	1830	2317	79,0	1296	1765	73,4
Italia.....	251	750	33,4	697	1576	44,2	569	1200	47,4
Luxemburgo.....	1185	1495	79,3	2387	3139	76,0	1861	2391	77,8
Holanda.....	588	912	64,5	1360	1916	71,0	782	1459	53,6
Austria .....	481	908	53,0	1233	1906	64,7	956	1452	65,8
Portugal .....	177	379	46,8	531	795	66,8	354	606	58,4
Finlandia .....	381	935	40,7	1154	1964	58,8	888	1496	59,3
Suecia .....	385	942	40,9	1148	1979	58,0	860	1508	57,0
Reino Unido .....	390	1057	36,9	1334	2220	60,1	1109	1691	65,6

AÑO 2013	Persona sola			Pareja dos hijos			Monoparental dos hijos		
	Cuantía	Umbral <sup>a</sup>	C/U	Cuantía	Umbral	C/U	Cuantía	Umbral	C/U
Bélgica .....	817	1074	76,1	1453	2256	64,4	1181	1719	68,7
Dinamarca.....	1433	1345	106,6	3844	2824	136,1	2024	2152	94,1
Alemania.....	391	979	39,9	1196	2056	58,2	881	1567	56,2
España .....	428	676	63,3	606	1420	42,7	562	1082	52,0
Francia .....	499	1048	47,7	1049	2200	47,7	1055	1676	62,9
Irlanda .....	806	953	84,6	1605	2002	80,2	1064	1525	69,8
Italia.....	448	787	56,9	895	1652	54,2	n.d.	n.d.	n.d.
Luxemburgo.....	1348	1665	81,0	2267	3497	64,8	1593	2664	59,8
Holanda.....	679	1042	65,2	1359	2188	62,1	679	1667	40,7
Austria .....	814	1104	73,8	1514	2318	65,3	1107	1766	62,7
Portugal .....	178	409	43,6	374	859	43,6	285	654	43,6
Finlandia .....	480	1164	41,3	1616	2444	66,1	1167	1862	62,7
Suecia .....	423	1321	32,0	1311	2774	47,3	987	2113	46,7
Reino Unido .....	390	935	41,7	1334	1963	68,0	1109	1496	74,2

Nota: <sup>a</sup>Umbral de pobreza: 60 por 100 de la mediana de la renta por adulto equivalente.

Fuentes: Elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database, datos de las comunidades autónomas y EU-SILC (Eurostat).

que Dinamarca e Irlanda siguen presentando ratios muy altas, España pasa a ser, junto a Portugal, el país con menor adecuación, por debajo del 20 por 100.

De lo anterior, no debe inferirse necesariamente una mayor efectividad en la lucha contra la pobreza de los países con cuantías más elevadas. Aunque, en general, los países con menores indicadores de adecuación presentan tasas de pobreza más elevadas, la correlación, en general,

es limitada (Vandenbroucke, 2012). Tal resultado puede deberse a distintos factores. Por un lado, si la renta mínima garantizada está por debajo del umbral de pobreza, es difícil que tenga un gran impacto sobre esa tasa. Por otro lado, las condiciones de elegibilidad y el uso (*take-up*) de estas prestaciones pueden diferir considerablemente entre los países analizados, ofreciendo las cuantías relativas solo una dimensión de la intensidad protectora del sistema. Los datos

disponibles muestran, de hecho, una notable variación en el porcentaje de los beneficiarios potenciales que acceden a estas prestaciones, sobre un promedio cercano al 60 por 100 (Hernanz *et al.*, 2004; Bargain *et al.*, 2012).

### III. LA DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El acento en las medidas de inserción laboral en la mayoría

de los programas asistenciales ha llevado al primer plano también en España la discusión sobre dos tipos de cuestiones relacionadas: ¿Existen problemas de dependencia? ¿Qué resultado están teniendo las medidas de activación incorporadas a buena parte de las prestaciones? Los esquemas españoles de garantía de mínimos han ido incorporando esta orientación hacia la activación. Así, desde su creación a finales de los años ochenta, las rentas mínimas autonómicas trataron de integrar en un mismo esquema de protección el derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades que promovieran la inclusión social de los beneficiarios. El Gobierno central, a comienzos de la pasada década, incorporó también esta orientación en la Renta Activa de Inserción (RAI). El énfasis en incorporar medidas activas a la prestación también ha estado presente en los esquemas extraordinarios creados durante la crisis, como el PRODI y el PREPARA. Durante la última década, también se han desarrollado otras políticas que buscan reforzar los vínculos de los perceptores de garantías de mínimos con la participación laboral.

En todas estas reformas subyace la idea de que los diferentes subsidios existentes crean desincentivos y generan problemas de cronificación. Sorprende la rotundidad de este juicio con la limitada evidencia disponible sobre la dinámica de participación en los programas. Esta se limita, además, a la evaluación de algunos programas autonómicos específicos. Para la Comunidad de Madrid, Ayala y Rodríguez (2007a) estudiaron las características socioeconómicas que determinaban una mayor duración en los programas, encontrando que la pertenencia a minorías étnicas

y la empleabilidad eran los principales determinantes de la prolongación de las estancias. El ajuste de un modelo log-normal a la dinámica seguida por el programa desde su puesta en marcha confirmó también que la probabilidad de salida del programa aumentaba durante los tres primeros años, para reducirse paulatinamente a partir de dicho umbral. Los mismos autores (Ayala y Rodríguez, 2007b) estudiaron también los factores que contribuían a cada tipo de salida del programa. Los modelos estimados pusieron de manifiesto la notable similitud entre los perfiles de las salidas del programa consideradas como exitosas y fraudulentas por los responsables de los servicios sociales y un comportamiento claramente diferencial de las causadas por motivos administrativos. En otro trabajo estudiaron los determinantes de las reincorporaciones al programa, encontrando que el tiempo pasado fuera de este aumentaba de forma inversa a la duración del tiempo de la primera estancia, si la salida había sido hacia un empleo según cuáles fueran las condiciones macroeconómicas (Ayala y Rodríguez, 2010).

Existe también evidencia de las duraciones y de sus determinantes en el programa de Cataluña (PIRMI). Casado y Blasco (2009) encontraron patrones de utilización del programa muy diferenciados, con un primer colectivo de hogares con episodios de permanencia en el programa relativamente cortos, inferiores a dos años, y que representaban aproximadamente el 40 por 100 del total. Otro grupo de hogares permanecían más tiempo en el programa y cuando salían de lo hacían por motivos que generalmente no tenían que ver con la inserción laboral. Finalmente, un tercer grupo, era el constituido

por hogares que seguían en el programa seis años o más y que suponía en torno al 25 por 100 del total. Sus principales características eran la pertenencia a una minoría étnica, tener más de 45 años, el padecimiento de trastornos mentales u otros problemas de salud crónicos y un bajo nivel formativo. Sus resultados también mostraban que el denominado complemento por inserción laboral (CIL) (6) para incrementar las tasas de participación laboral de los hogares beneficiarios no pareció tener los efectos perseguidos. En una línea similar, Riba *et al.* (2011) analizaron si las políticas de activación tenían un efecto positivo sobre los beneficiarios de ese mismo programa. Sus resultados mostraban que solo los beneficiarios con un elevado grado de empleabilidad tenían posibilidades de encontrar trabajo, siendo limitado el impacto de la gestión pública de la inserción, en línea con los resultados de otros países europeos.

Apenas existen estudios longitudinales que abarquen más de un programa autonómico. Una de las pocas experiencias en este ámbito es la iniciativa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de montar un registro de microdatos de perceptores de rentas mínimas autonómicas desde el cuarto trimestre de 2007 a los primeros meses de 2011 (Ayala y Rodríguez, 2012). Aceptaron participar en ese proyecto Andalucía (con datos de septiembre de 2007 a diciembre 2010), Baleares (de enero 2007 a noviembre de 2010), Cantabria (de agosto de 2006 a marzo de 2011), Ceuta (de febrero de 2009 a diciembre de 2010) y Galicia (de junio de 1999 a marzo de 2011), lo que suponía casi una cuarta parte del número total de beneficiarios de las rentas mínimas en España y casi cien

mil episodios de participación en estos programas. Aunque el diseño de estos programas difiere entre las CC.AA. participantes (7), se trata de un sistema de registros único (ficheros de registros autonómicos, RRMA) para analizar la dinámica de participación en los programas y, más concretamente, las duraciones y los flujos de entrada y salida.

La explotación de estos registros revela que en algunas categorías demográficas las duraciones son especialmente prolongadas y también son mayores los problemas de dependencia de la duración. Entre las diversas posibilidades que ofrece la literatura especializada es habitual el uso de procedimientos de estimación no paramétricos. La idea básica es tratar de representar la probabilidad que tiene cada unidad de salir del programa según el tiempo de permanencia y por las características que se deseen analizar. Una manera muy sencilla de hacerlo es a través de estimadores Kaplan-Meier.

En el gráfico 5 se comparan las funciones de riesgo, definidas como la probabilidad de salida del programa una vez pasado un determinado tiempo, para Cantabria, Baleares y Galicia (8). Si la atención se fija en cómo influye el sexo del titular de la prestación en la probabilidad de salida, los tres programas coinciden en mostrar un mayor dinamismo de los varones en las salidas. Este es un rasgo común en la literatura comparada. En cualquier caso, esta variable no es en sí misma un factor tan diferenciador de la duración en los programas como otros. Es su combinación con otras características, como el hecho de ser mujer y tener cargas familiares, el factor determinante de una menor probabilidad de salida.

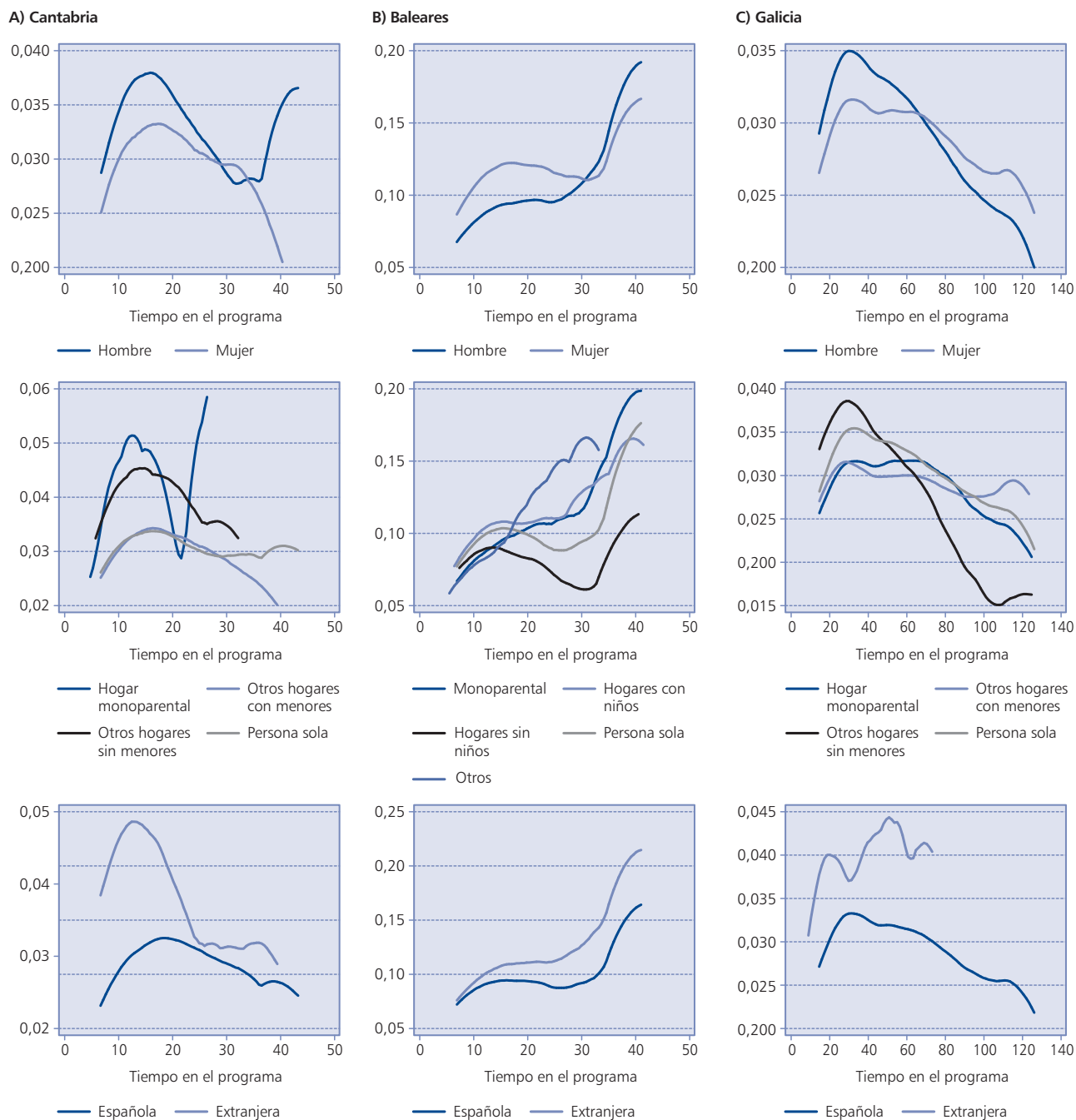
Las estimaciones de la probabilidad de salida según el tipo de hogar ofrecen resultados similares. En el caso de Cantabria, los perfiles estimados son más uniformes. Destaca que son los hogares monoparentales los que tienen una mayor probabilidad de salida en el corto plazo (9). Los hogares sin menores también presentan un perfil parecido, aunque de nuevo el umbral de doce meses parece convertirse en un determinante de la caída en la probabilidad de dejar los programas, ya que a partir de ese umbral la curva desciende monótonamente. Tal resultado debe contextualizarse teniendo en cuenta la crisis económica que caracteriza esos años. Una vez que llegan los hogares a los programas han agotado sus posibilidades de empleo y de protección a través de otros sistemas. Si no salen en el corto plazo, es difícil esperar que la situación revierta con el paso del tiempo. Los perfiles de otros hogares con menores y de las personas solas están asociados a duraciones más largas, con probabilidades de salida bajas desde el inicio. Los resultados para Baleares reflejan algunos comportamientos similares, aunque también diferencias en algunas categorías. Son, de nuevo, las personas solas uno de los colectivos que en el medio plazo presentan mayores dificultades para abandonar los programas y se repite también una probabilidad de salida de los hogares monoparentales más elevada cuanto mayor es el período de permanencia en el programa. En el corto plazo, la probabilidad de abandonar el programa es ciertamente muy limitada. En Galicia, los hogares sin menores son los que tienen una probabilidad más alta de abandonar el programa, si bien una vez transcurridos dos años y medio cobrando la prestación esa probabilidad se reduce

sustancialmente, hasta pasar a ser la más baja de todas las categorías. La situación contraria es la de los hogares con niños, con un perfil mucho más plano, indicativa de una probabilidad de abandono del programa más independiente del tiempo que se lleva cobrando la prestación.

Otra variable de la que se dispone de información homogénea para los tres programas es la nacionalidad del titular de la prestación. Existe un creciente debate sobre el acceso de los hogares inmigrantes a este tipo de prestaciones, sin que exista todavía base empírica suficiente para sostener que algunas de las afirmaciones vertidas, como su posible dependencia de los programas, sean hechos reales. La estimación de las funciones de salida del programa parece dejar pocas dudas sobre las diferentes probabilidades de salida de los hogares inmigrantes. De todas las variables seleccionadas esta es, sin duda, la que ofrece un perfil más nítido sobre el efecto de cada categoría en las duraciones: las curvas estimadas para los inmigrantes en los tres programas se sitúan sistemáticamente por encima de las de las personas beneficiarias de nacionalidad española. Esto no evita, en cualquier caso, que, como en cualquier colectivo, las probabilidades de salir del programa dejen de reducirse cuando se supera un tiempo de estancia, que en Cantabria y Baleares se sitúa entre el año y el año y medio de permanencia. En Galicia, por el contrario, es muy difícil encontrar inmigrantes que no han salido del programa después de pasar dos años y medio cobrando la prestación.

En síntesis, pese a los mayores problemas de determinados colectivos, las duraciones no parecen superiores a las de otros programas europeos (Immervoll

**GRÁFICO 5**  
**FUNCIONES DE PROBABILIDAD DE SALIDA DEL PROGRAMA<sup>a</sup>**



Nota: <sup>a</sup> Las funciones de riesgo se definen como la probabilidad de salida del programa una vez pasado un determinado tiempo.  
Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de registros autonómicos (RRMA).

et al., 2015), por lo que no puede afirmarse que los proble-

mas de dependencia sean más agudos en el caso español. Sí pa-

rece aconsejable, en cualquier caso, revisar las políticas de inser-

ción laboral que tratan de reducir estos problemas de dependencia de la intervención pública. La escasa evidencia empírica conocida parece apuntar a un diseño poco eficaz. Algunos trabajos muestran que la participación en las actividades vinculadas a la percepción de las rentas mínimas tiene un éxito bajo en cuanto a acceso al mercado de trabajo, pero contribuye a la mejora de capacidades, formación o el acceso a mercados de trabajo protegidos y a evitar su aislamiento (Ayala y Rodríguez, 2006).

#### IV. LOS PROBLEMAS DE INEQUIDAD INTERTERRITORIAL (10)

La ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos territoriales en el diseño, gestión y financiación de los programas de lucha contra la pobreza han dado lugar a un rango de variación muy amplio en la protección recibida por los diferentes tipos de hogar. La completa descentralización ha propiciado una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. La generación de amplias desigualdades no debe ocultar, sin embargo, que en algunas comunidades estos programas han supuesto avances importantes en la lucha contra la exclusión social o que las actuaciones ligadas a la prestación que tratan de promover la inserción social de las personas beneficiarias han dado lugar a mejoras en el funcionamiento de los servicios sociales. La cuestión básica es no

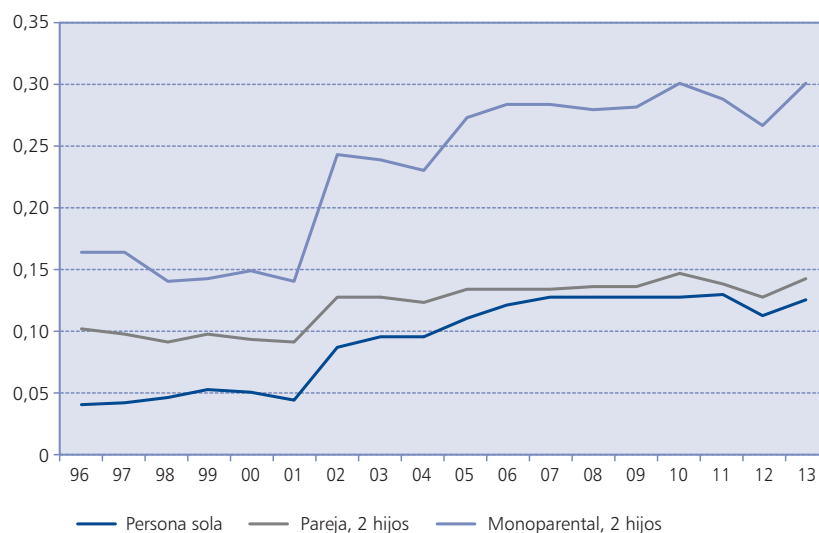
solo si esta diferenciación regional supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino también si ha permitido que en algunas comunidades autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico. Parece que un diseño de los programas que tuviera en cuenta este principio debería sostenerse sobre un mínimo nacional que pudiera ser complementado por las comunidades autónomas.

Desde los primeros momentos de desarrollo de las rentas mínimas, diversos estudios mostraron la existencia de diferencias sustanciales en las cuantías ofrecidas, que añadían a la fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos la diversidad de niveles territoriales desde donde se gestionan (Arriba y Guinea, 2008). La estimación de medidas muy sencillas de desigualdad parece

revelar que, si bien la crisis ha supuesto un cierto aumento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas, sobre todo en prestaciones para hogares con hijos, ya antes de que la demanda comenzara a aumentar por el crecimiento del desempleo se registró una tendencia muy marcada de incremento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas (gráfico 6).

La valoración de la desigualdad resultante del pago de prestaciones diferentes ofrece, sin embargo, solo una dimensión de los problemas de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas. Una evaluación más completa de los resultados remite tanto al análisis de la suficiencia de esas cuantías para acercar las rentas de los beneficiarios a los umbrales de pobreza como a la valoración del grado de cobertura de los hogares potencialmente beneficiarios. La

GRÁFICO 6  
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LAS CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE LAS CC.AA. (ÍNDICES DE GINI PONDERADOS POR EL NÚMERO DE BENEFICIARIOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

clave en el primero de esos aspectos es construir indicadores de adecuación de las prestaciones. Un procedimiento relativamente estándar, como se señaló, es relacionar las cuantías con los umbrales de pobreza correspondientes a los distintos tipos de hogar que cubren los programas. Para calcular la cobertura de los

hogares que podrían demandar la renta mínima se puede utilizar el número de hogares sin ingresos del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social, que ofrece la *Encuesta de Población Activa* (11).

El cuadro n.º 4 recoge un conjunto amplio de indicadores de

adecuación y de cobertura de los hogares potencialmente demandantes de las rentas mínimas. En ambos vectores se aprecian diferencias muy marcadas en la protección ofrecida por cada Comunidad Autónoma. Estas son aún superiores en el caso de la relación entre el número de hogares beneficiarios de las prestaciones y el de los hogares sin ingresos. Mientras que algunas comunidades presentan ratios superiores al 100 por 100, en otras la relación no llega al 10 por 100. En el primero de los grupos están el País Vasco y Navarra (12). A partir de estas dos comunidades se produce un salto muy importante, presentando solo otras cuatro comunidades una cobertura superior al 50 por 100. En el resto de los casos, la cobertura es muy limitada, destacando los porcentajes inferiores al 10 por 100 de Castilla-La Mancha, Extremadura y Baleares.

El cómputo de indicadores de adecuación para distintos tipos de hogar también ofrece diferencias territoriales relevantes, aunque el rango de variación es inferior al de la cobertura. Salvo en el caso de Navarra y País Vasco, no existe correspondencia entre las ordenaciones de las comunidades autónomas con los dos tipos de resultados. Si se toman como referencia las personas solas, aquellas CC.AA. presentan niveles de adecuación casi equivalentes a la cobertura completa del umbral de pobreza, por encima incluso del nivel de suficiencia en el País Vasco. Existen, sin embargo, varias comunidades que ofrecen niveles por debajo del 70 por 100 del umbral de pobreza. Estos valores caen considerablemente cuando se consideran hogares de mayor dimensión, lo que deja traslucir en el diseño de las rentas mínimas un reconocimiento excesivo de las economías

CUADRO N.º 4

## INDICADORES DE COBERTURA Y ADECUACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LAS CC.AA.

Año 2007	Cobertura de los hogares sin ingresos	Indicadores de adecuación		
		Persona sola	Pareja dos hijos	Monoparental dos hijos
Andalucía.....	28,5	58,9	38,9	46,3
Aragón.....	14,0	56,0	49,9	54,6
Asturias.....	108,5	66,1	48,5	57,0
Baleares.....	11,4	60,7	46,3	56,9
Canarias.....	10,6	57,1	32,6	39,2
Cantabria.....	73,2	47,8	33,2	39,9
Castilla-La Mancha.....	3,7	58,2	36,9	44,4
Castilla y León.....	13,8	62,4	39,6	48,3
Cataluña.....	24,0	64,1	40,8	49,3
Extremadura.....	6,3	62,4	39,2	47,3
Galicia.....	37,8	62,4	41,6	50,4
Madrid.....	25,5	56,6	45,9	53,1
Murcia.....	35,7	50,0	39,5	43,9
Navarra.....	51,0	76,0	52,1	62,4
País Vasco.....	354,2	97,6	66,0	85,2
Rioja.....	8,5	55,9	41,1	48,4
Comunidad Valenciana...	9,2	60,7	32,9	41,7

Año 2013	Cobertura de los hogares sin ingresos	Indicadores de adecuación		
		Persona sola	Pareja dos hijos	Monoparental dos hijos
Andalucía.....	32,2	68,3	45,1	53,7
Aragón.....	51,1	75,3	61,0	70,6
Asturias.....	68,1	75,6	55,5	65,2
Baleares.....	9,4	72,7	55,4	68,1
Canarias.....	12,4	80,6	47,5	57,0
Cantabria.....	61,0	72,7	47,6	56,8
Castilla-La Mancha.....	4,6	63,6	37,0	44,2
Castilla y León.....	34,0	72,7	52,0	63,6
Cataluña.....	26,3	72,3	47,9	57,0
Extremadura.....	8,4	68,2	47,6	56,8
Galicia.....	33,0	68,2	42,0	49,4
Madrid.....	23,4	64,1	43,3	56,8
Murcia.....	12,3	51,2	40,5	47,2
Navarra.....	115,8	93,7	73,0	88,9
País Vasco.....	277,0	113,1	76,5	100,4
Rioja.....	57,9	63,6	30,3	39,8
Comunidad Valenciana...	13,5	65,8	35,4	44,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Encuesta de Población Activa* y *Encuesta de Condiciones de Vida*.



de escala dentro del hogar. En algunos programas los complementos por otros miembros del hogar son muy bajos y, en algún caso, incluso nulos.

¿Han aumentado con la crisis las diferencias en la cobertura ofrecida? ¿Han sido las comunidades autónomas con mayor renta las que han mostrado una respuesta más flexible al aumento de las necesidades sociales? Los trabajos que analizaron esta última cuestión antes del inicio de la recesión revelaron que las zonas con mayor renta media y menores tasas de pobreza presentaban mejores indicadores de adecuación y cobertura, resultado que no es sorprendente a la luz de las teorías del federalismo fiscal, que por razones de equidad recomiendan que esta función no se descentralice. Desde los primeros momentos de desarrollo de estos programas ha existido un serio problema de inequidad horizontal, que va más allá de las particularidades institucionales de cada programa y que se manifiesta en las desventajas que acumulan los ciudadanos más pobres de las regiones con rentas inferiores a la media nacional. El problema, en términos de equidad, no es solo la cobertura desigual de necesidades homogéneas sino el hecho de que en algunas comunidades autónomas no se llegase a un mínimo básico.

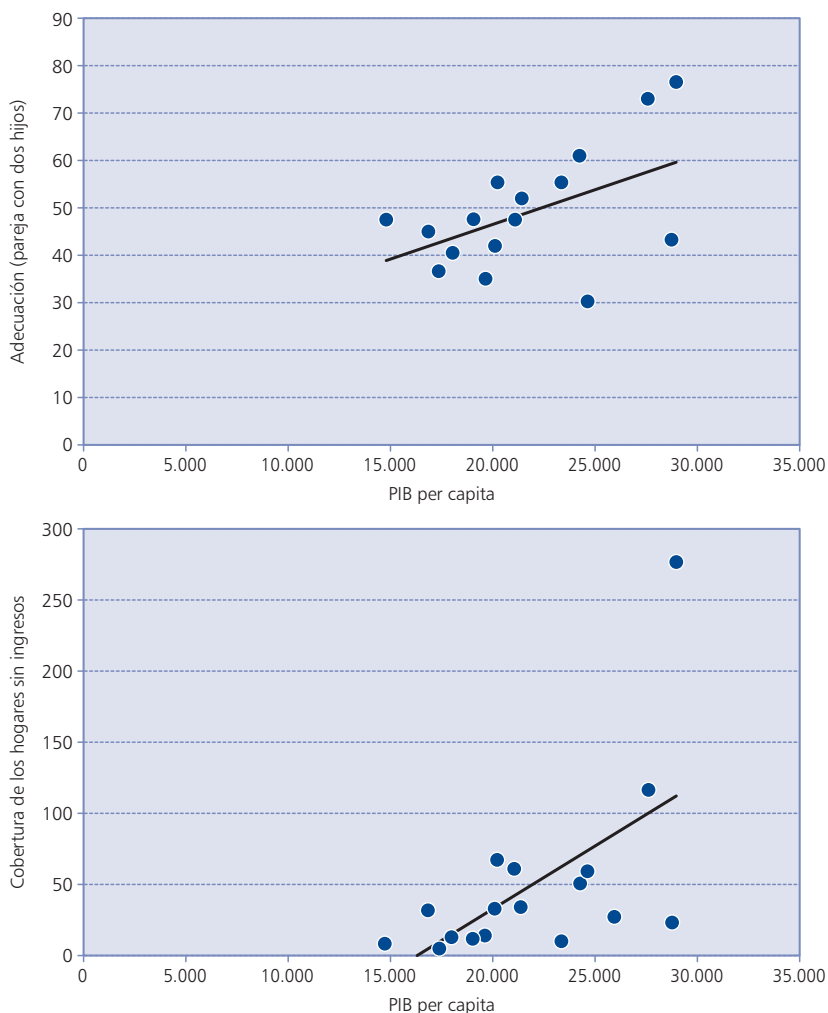
Los datos parecen indicar que no ha habido grandes cambios en la relación entre el nivel medio de riqueza de cada Comunidad Autónoma, aproximado por el valor añadido bruto por habitante, y los indicadores de adecuación y cobertura. En relación a los primeros, destaca el mantenimiento de una cierta relación lineal entre el PIB per cápita regional y el nivel de adecuación (13). Sin

embargo, aunque algunas CC.AA. aumentaron las cuantías pagadas, una parte importante de este efecto se debe a un crecimiento muy reducido de los umbrales de pobreza, que en alguno de los años del período de crisis registraron crecimientos negativos en términos nominales. Existen, además, elementos que matizan la linealidad de la relación descri-

ta. Navarra y el País Vasco presentan niveles de adecuación muy superiores al resto, con un aumento, además, de esa distancia en la crisis. Destaca también que hay comunidades autónomas de alto nivel de renta con niveles de adecuación relativamente bajos.

Un cuadro similar es el que se desprende de la relación entre el

GRÁFICO 7  
ADECUACIÓN Y COBERTURA SEGÚN EL PIB PER CÁPITA, 2013



Fuentes: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Contabilidad Regional de España, Encuesta de Población Activa y Encuesta de Condiciones de Vida.

PIB per cápita regional y la cobertura ofrecida de los hogares sin ingresos. Los indicadores de cobertura han sufrido pocos cambios en la crisis, lo que permite emitir un juicio positivo sobre la respuesta de los programas, al no reducirse la cobertura ante el espectacular aumento del volumen de hogares elegibles en los programas. En el plano negativo cabe citar una relación con el nivel medio de riqueza más evidente que en el caso de la adecuación. Aunque hay excepciones importantes, en términos absolutos las CC.AA. con menor nivel de riqueza ofrecen, en general, una cobertura considerablemente inferior a la de aquellas con mayores posibilidades presupuestarias.

En síntesis, la descentralización territorial de estas prestaciones abre muchos interrogantes. La controversia que suscita el actual diseño, dada la singularidad que produce la completa descentralización de las prestaciones asistenciales generales y la centralización de las específicas, exige reformas de importante calado en el sistema de garantía de ingresos. Los resultados del modelo actual indican que este diseño está profundamente afectado por algunas de las desventajas propias de los modelos extremos de descentralización que no incorporan mecanismos de coordinación. Cualquier intento de establecer unas pautas comunes de funcionamiento desde el actual mosaico de sistemas territoriales pasa inevitablemente por alcanzar acuerdos de financiación entre los diferentes niveles de gobierno. Las fórmulas pueden ser varias, desde la cobertura de una cantidad básica por hogar financiada por el gobierno central, la financiación compartida de cada beneficiario adicional por parte del gobierno central y el autonómico, o incluso, la exten-

sión por parte del gobierno central de algunos de sus mínimos asistenciales, como la ley de pensiones no contributivas o la Renta Activa de Inserción.

## V. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA MÁS INTEGRADO Y CON MAYOR COBERTURA

Sea cual sea la fórmula adoptada para el aseguramiento de unos mínimos comunes en cada territorio, parece necesario avanzar hacia un sistema más integrado, con niveles de adecuación no tan alejados de los europeos y con una extensión de la cobertura ofrecida a los hogares sin ingresos que dé respuesta a varias de las lagunas actuales. Una mayor integración y extensión del sistema de garantía de ingresos es condición necesaria para que los niveles de pobreza en España no sean tan elevados en el contexto comparado. Por otra parte, esa expansión del sistema debería ser compatible con el mantenimiento de un sistema de incentivos que evitara los problemas de dependencia de la prestación. Hay países que han conseguido esos objetivos a través de reformas de distinta orientación.

Frente a esta necesidad, la respuesta política ha sido la creación de instrumentos transitorios de ayuda, de cobertura limitada tanto de la insuficiencia de ingresos como del período de necesidad. El acento en la suficiencia de la prestación, sin duda relevante para comprender las posibilidades y los límites de estas medidas, ha orillado del debate algunas cuestiones cruciales desde la perspectiva del diseño óptimo de la protección social en contextos de crisis. En otros países, el aumento del desempleo no se tradujo en un empeoramiento tan

radical de la situación de los hogares con bajos ingresos. La clave ha sido la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañan a las estrategias de política económica que tratan de responder a la profunda desaceleración de la actividad, circunstancia muy limitada en España por la debilidad y fragmentación del sistema asistencial.

Como se ha señalado en apartados anteriores, la fragmentación de los subsistemas y la descoordinación de los programas se traduce en la ausencia de criterios homogéneos, contemplando la situación económica de los hogares, la acumulación de prestaciones y la composición familiar de modos muy diversos, y sin tener previsto muchas veces el paso de un programa a otro. Esta disparidad de figuras propicia la existencia de niveles de protección muy asimétricos por grupos demográficos, ya que las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente y dan lugar a notables divergencias en la protección recibida, con la generación de posibles distorsiones en el propio sistema económico.

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

Europea. España todavía pertenece al reducido grupo de países que no cuentan con un último dispositivo general de rentas mínimas que cubre el riesgo de insuficiencia de ingresos de los sectores de población que han agotado el derecho a otras prestaciones. La contundencia con la que la crisis ha golpeado a los hogares españoles ha puesto de manifiesto las carencias del sistema español: ausencia de una garantía de rentas homogénea para toda la población, fragmentación de la red de prestaciones asistenciales y desprotección de una parte significativa de los hogares sin ingresos.

Una posible alternativa sería avanzar en tres líneas de acción: el refuerzo de las prestaciones destinadas a las familias de baja renta e hijos a cargo, una mayor integración de los subsidios de desempleo y la participación del Gobierno central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas. La primera de esas vías exigiría elevar las cuantías actuales de las prestaciones por hijo a cargo, ridículas en el contexto comparado, a niveles cercanos a los europeos (cien euros al mes por hijo en promedio). La segunda supondría unificar el subsidio de desempleo, la renta activa de inserción y los nuevos instrumentos para los que han agotado el acceso a esas figuras. La tercera podría abordarse desde distintas perspectivas. Una sería que el Gobierno central se hiciera cargo de los complementos familiares que pagan las comunidades autónomas a través de la citada expansión de las prestaciones por hijo a cargo. Otra, compatible con la anterior, sería el aseguramiento por parte del Gobierno central de un nivel básico de protección a cada hogar beneficiario en cada Comunidad Autónoma. Esta última posibilidad debería

tener en cuenta, más que las diferencias en las cuantías, las bajas tasas de cobertura que hay en muchas comunidades autónomas. Podría condicionarse la prestación a que se alcance un determinado umbral de cobertura de los hogares sin ingresos.

Algunos trabajos han simulado los posibles costes de algunas de las alternativas propuestas. Cantó y Ayala (2014) analizaron diferentes alternativas de refuerzo de las prestaciones por hijo a cargo, para encontrar con el microsimulador EUROMOD que aumentar la cuantía de esta prestación hasta cien euros mensuales podría elevar en un 12 por 100 los perceptores de la prestación, con un aumento del gasto de aproximadamente unos 1.500 millones de euros. El efecto sería una reducción de la intensidad de la pobreza de hasta un 14 por ciento.

La estimación de las necesidades de gasto de la hipotética participación del Gobierno central en los sistemas de rentas mínimas actuales es más compleja. Una primera posibilidad es que el Gobierno central asumiera el pago de los complementos familiares que ofrecen actualmente las comunidades autónomas elevando la cantidad a la fijada en una posible reforma de la prestación por hijo a cargo (100 euros mensuales). En la aproximación más general, se tomaría como referencia el número de hijos que entran en la actualidad en el cálculo de las rentas mínimas. Como aparece en la columna 6 del cuadro n.º 5, el coste para el Gobierno central de asumir esta cobertura sería algo inferior a 300 millones de euros. El problema de tomar como referencia el número de beneficiarios actuales es, como ya se ha dicho, que se obvian los bajos niveles de *take-up* que hay en muchas CC.AA. Como mues-

tra la columna 5 del mismo cuadro, en muchas Comunidades el acceso de los beneficiarios potenciales (los hogares sin ingresos según la EPA) a estos programas es muy reducido, con un promedio inferior al 40 por 100 del total. Parece razonable exigir que esos complementos se financiaran desde el Gobierno central solo si las CC.AA. alcanzaran unos niveles mínimos de cobertura de los hogares sin ingresos. Suponiendo que ese umbral fuera el 75 por 100 de los hogares en esa situación, el coste para la Administración Central sería de 620 millones de euros (columna 8) (14).

La otra alternativa de participación del Gobierno central en la financiación de estos programas podría ser mediante el aseguramiento de un nivel básico de protección de cada unidad beneficiaria. Una propuesta parecida a la de otros países sería que tanto la Administración Central como las CC.AA. asumieran, respectivamente, la financiación del 50 por 100 del coste de cada prestación. Si se exigiera, como en el escenario anterior, un nivel mínimo de cobertura del 75 por 100 de los hogares sin ingresos, el coste para la Administración central sería de casi 1.400 millones de euros. En el caso de las CC.AA., de esta cifra se deberían restar los algo más de mil millones de euros que se están gastando en la actualidad. Si se quisiera que la cobertura fuera del 100 por 100 de los hogares sin ingresos, el gasto ascendería entonces a algo más de 1.800 millones de euros.

Se trataría, por tanto, de un importante incremento del gasto, asociado, además, a posibles discusiones competenciales. Resulta, en cualquier caso, imprescindible para corregir tanto los severos problemas actuales de inequidad

CUADRO N.º 5

## SIMULACIONES DEL POSIBLE COSTE DE LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA FINANCIACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

	Hogares beneficiarios, 2013	Número de personas, 2013	Hogares sin ingresos, 2013	Cobertura actual, 2013	Coste complementos familiares	Beneficiarios potenciales, cobertura: 75%	Coste complementos familiares, cobertura: 75%	Coste prestación básica con financiación del 50% (cobertura: 75%, cuantía: 80% IPREM)	Coste prestación básica con financiación del 50% (cobertura: 100%, cuantía: 80% IPREM)
Andalucía.....	55711	158146	173052	32,2	66225600	129789	154284691	331740684	442320912
Aragón.....	7236	25266	14163	51,1	25515600	10622	37455013	27149608	36199478
Asturias.....	12205	27148	17921	68,1	2443200	13440	2690498	34353599	45804798
Baleares.....	2251	7426	23892	9,4	502800	17919	4002601	45801884	61069179
Canarias.....	5866	11938	47477	12,4	4772400	35608	28969570	91013984	121351979
Cantabria.....	4671	9557	7657	61,0	34800	5743	42786	14678776	19571701
Castilla-La Mancha.....	1297	5735	28021	4,6	1788000	21016	28971524	53716123	71621497
Castilla y León.....	10372	26253	30524	34,0	11830800	22893	26112442	58513588	78018117
Cataluña.....	24988	62643	95165	26,3	64261200	71374	183551562	182432244	243242992
Extremadura.....	1266	3195	15097	8,4	1472731	11323	13171937	28941486	38588648
Galicia.....	11282	24459	34149	33,0	9526800	25612	21627164	65463537	87284716
Madrid.....	19780	63746	84395	23,4	32706000	63296	104659886	161785637	215714182
Murcia.....	2441	6858	19860	12,3	3553200	14895	21682046	38072310	50763080
Navarra.....	9472	31750	8182	115,8	9818400	6136	9818400	15684012	20912016
País Vasco.....	74528	136058	26902	277,0	43477200	20177	43477200	51571441	68761921
Rioja.....	2212	2212	3817	57,9	1024728	2863	1326298	7317764	9757019
Comunidad Valenciana.....	11840	31382	87425	13,5	15174000	65569	84031920	167593342	223457789
Ceuta.....	411	1396	911	45,1	786000	683	1306840	1746636	2328848
Melilla.....	579	2405	1004	57,7	1472400	753	1913967	1923748	2564997
TOTAL.....	258.408	637.573	719.583	35,9	296.385.859	539.688	619.004.624	1.379.441.282	1.839.255.043

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

interterritorial del sistema como para ir cerrando la red de garantía de ingresos con un formato similar al de la mayoría de países europeos.

## VI. CONCLUSIONES

— Los programas de prestaciones monetarias de lucha contra la pobreza han experimentado importantes reformas en los últimos años. Ya antes de la crisis, la mayoría de los países de la OCDE introdujeron criterios más restrictivos de acceso a los programas, mayores obligaciones para los beneficiarios y mayor énfasis en la incorporación de medidas de activación que acompañaran al cobro de la prestación. Con la caída de la actividad económica y el aumento de las necesidades sociales, se han puesto de mani-

fiesto los problemas de cobertura de algunos de estos programas, que se añaden a las dificultades para promover la autonomía de los beneficiarios.

— La principal singularidad de la experiencia española respecto a los modelos vigentes en otros países europeos es la ausencia de un sistema integrado de garantía de ingresos. El sistema actual es el resultado de la cobertura progresiva de determinadas categorías de población. Se trata de un mosaico de esquemas, con niveles de protección muy distintos por categorías demográficas, una fuerte diferenciación territorial y serios problemas de cobertura de las necesidades de los hogares sin ingresos. Esto no significa que la evolución del gasto y del número de beneficiarios no haya aumentado en el tiempo. Las cifras ac-

tuales son casi seis veces mayores que las que había a principios de los años ochenta. Esta evolución ha estado determinada tanto por los cambios en las condiciones macroeconómicas como por la ampliación de la cobertura a través de distintos tipos de reformas, si bien se aprecia una creciente relación, anterior a la crisis, entre las fluctuaciones del número de beneficiarios y el ciclo económico.

— Para aumentar la eficacia del sistema español son varias las reformas pendientes. Es necesario, en primer lugar, una mejora de las actuaciones dirigidas a promover la inserción sociolaboral de los beneficiarios. Las medidas que acompañan a la prestación monetaria siguen siendo imprescindibles, pero deben ajustarse mejor a la heterogeneidad de los

beneficiarios. En cualquier caso, lejos de los estereotipos con los que a menudo se valoran estos programas, los problemas de dependencia y cronificación no son especialmente mayores que en otros países europeos.

— En segundo lugar, sigue siendo necesaria una reforma del sistema de rentas mínimas autonómicas que asegure unos niveles básicos de protección en todas las regiones. Pese a contar con diagnósticos suficientemente robustos desde hace años sobre los problemas de inequidad interterritorial que suscitan la gestión y la financiación completamente descentralizada de estos instrumentos, se ha mantenido en el tiempo un diseño que propicia una cobertura muy heterogénea de hogares con necesidades similares. Siendo este un problema muy importante en el caso de la adecuación de las cuantías, lo es todavía más cuando la atención se fija en la cobertura de los hogares sin ingresos. Además, se mantiene una relación, no perfectamente lineal, entre los niveles de riqueza de cada Comunidad Autónoma y la cobertura ofrecida.

— Las deficiencias señaladas obligan a revisar las líneas fundamentales del diseño actual del sistema de garantía de ingresos. Tres pasos necesarios para mejorar sus resultados son el refuerzo urgente de las prestaciones por hijo a cargo, una progresiva unificación de las prestaciones asistenciales de desempleo y la participación del Gobierno central en la financiación de las rentas mínimas autonómicas. La revisión realizada del posible coste de estas medidas arroja cifras de magnitud no desdeñable. Si la Administración Central y las CC.AA. asumieran, respectivamente, la financiación del 50 por 100

del coste de cada prestación dando cobertura al 100 por 100 de los hogares sin ingresos, el gasto para cada nivel de gobierno ascendería a algo más de 1.800 millones de euros. Asumir el aumento del gasto parece imprescindible, sin embargo, para ir equiparando el cuadro de prestaciones al vigente en la mayoría de los países europeos y para evitar que el riesgo de pobreza de un amplio número de hogares sea una realidad tan enquistada en nuestra estructura social.

#### NOTAS

(\*) El autor agradece la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (ECO2013-46516-C4-3-R) y los comentarios de Alain Cuenca, Santiago Lago, Jorge Martínez-Vázquez y los participantes en la Conferencia Funcas-RIFDE «Gasto público en España: Presente y futuro», celebrada en Santiago de Compostela los días 27 y 28 de mayo de 2015.

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

(2) Mientras que en 2007 las prestaciones relacionadas con el desempleo eran menos de la mitad del total en 2010 llegaron a ser cerca del 78 por 100. Aunque con el inicio de la crisis aumentó también el número de beneficiarios del resto de prestaciones su evolución es considerablemente menos sensible al ciclo.

(3) Otro de los problemas que plantea la teoría del federalismo fiscal para no recomendar que se asigne este tipo de función o gasto a los niveles subnacionales de gobierno son los posibles movimientos de la población potencialmente beneficiaria hacia las regiones donde las cuantías son más altas. En la práctica, el bajo nivel de las prestaciones y los elevados costes de movilidad han hecho que este problema no sea relevante en el caso español.

(4) Como los albergues para indigentes, los programas de rehabilitación para adictos al alcohol o a las drogas u otros servicios básicos de ayuda a los hogares más vulnerables.

(5) En Italia no existe un sistema nacional de rentas mínimas y en España, como ya hemos visto, éste es el resultado de la variedad de esquemas regionales, con gastos y cuantías muy reducidas en algunas comunidades autónomas.

(6) Una prestación de unos 140 euros mensuales que podía simultanearse durante

un máximo de doce meses con los ingresos procedentes de la actividad laboral

(7) En Andalucía, la normativa de la renta mínima limitaba a seis meses el tiempo de disfrute de la prestación. Las personas beneficiarias que agotaban ese tiempo tenían que esperar seis meses para volver a solicitarla. En el fichero original cada entrada aparecía con un identificador diferente, lo que impedía estudiar duraciones superiores a los seis meses.

(8) En la comparación de las formas de las funciones hay que tener en cuenta que en el caso de Baleares la información se refiere a estancias que ya han acabado y por ello los perfiles de salida del programa tienen forma ascendente.

(9) El repunte que se observa en la función de riesgo es una anomalía estadística, debida al número muy reducido de observaciones para esta categoría cuando las duraciones en el programa son especialmente largas.

(10) Una versión extendida de esta sección se encuentra en Ayala (2015).

(11) Otra posibilidad es aplicar a la *Encuesta de Condiciones de Vida* las condiciones de elegibilidad establecidas en los distintos programas autonómicos para identificar a los hogares potencialmente beneficiarios. Siguiendo este criterio, Fuenmayor y Granell (2013) encuentran diferencias muy grandes en la cobertura ofrecida por cada Comunidad Autónoma.

(12) En el caso del País Vasco, los datos incluyen los de beneficiarios con complementos salariales.

(13) Se toma como referencia la prestación correspondiente a una pareja con dos hijos.

(14) Esta medida podría tener distintos efectos sobre las comunidades autónomas, ya que elevaría el gasto de las que ahora tienen una cobertura inferior al 75 por 100 de los hogares sin ingresos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARRIBA, A., y GUINEA, D. (2008), «Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas». En Renes, V. (coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- AYALA, L. (2015), «El sistema de garantía de ingresos en España: efectos sobre la desigualdad y la pobreza», en AYALA, L. y RUIZ-HUERTA, J. (dir.): *II Informe sobre la Desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas.
- AYALA, L., y PÉREZ, C. (2005), «Macroeconomic Conditions, Institutional Factors and Demographic Structure: What Causes Welfare Caseloads?», *Journal of Population Economics* 18: 563-581.
- AYALA, L., y RODRÍGUEZ, M. (2006), «The latin model of welfare: Do 'insertion contracts' reduce long-term dependence?», *Labour Economics* 13: 799-822.

<p>— (2007a), «Barriers to employment and welfare duration», <i>Journal of Policy Modeling</i> 29: 237-257.</p> <p>— (2007b), «Exits from Social Assistance in Spain», <i>International Journal of Social Welfare</i> 16: 168-182.</p> <p>— (2010), «Explaining welfare recidivism: what role do unemployment and initial spells have?», <i>Journal of Population Economics</i> 23: 373-392.</p> <p>— (2012), <i>Análisis de los registros de las rentas mínimas de inserción: estructura de la base de datos, perfiles de las personas beneficiarias y duraciones de las prestaciones</i>, Madrid: Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).</p> <p>— (2013), «Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success», <i>International Journal of Social Welfare</i> 22, 2013, 406-419.</p> <p>AYALA, L., y TRIGUERO, A. (2014), «Economic Downturns, Endogenous Government Policy and Welfare Caseloads», <i>EQUALITAS Working Paper</i> No. 29.</p> <p>BARGAIN, O.; IMMENVOLL, H., y VIITAMÄKI, H. (2012), «No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data», <i>Journal of Economic Inequality</i> 10(3): 375-395.</p> <p>BITLER, M.P., y HOYNES, H.W. (2010), «The State of the Social Safety Net in the Post-Welfare Reform Era», <i>Brookings Papers on Economic Activity</i> 41: 71-147.</p> <p>BLANK, R.M. (2001), «What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?», <i>Journal of Human Resources</i> 36: 85-118.</p> <p>BLANK, R. (2009), «Economic change and the structure of opportunity for less-skilled workers», en CANSIAN, M. y DANZIGER, S. (eds.): <i>Changing Poverty, Changing Policy</i>, New York: Russell Sage Foundation.</p> <p>BONOLI, G., y PALIER, B. (1998), «Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms», <i>Journal of European Social Policy</i> 8: 317-330.</p> <p>CANTÓ, O., y AYALA, L. (2014), <i>Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto</i>, Madrid: Unicef.</p> <p>CARCILLO, S., y GRUBB, D. (2006), «From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies», <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i>, No. 36.</p> <p>CASADO, D., y BLASCO, J. (2009), <i>Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación</i>, Barcelona: Ivalúa.</p> <p>CHAUDHARY, L., y GATHMANN, C. (2009), «Evaluating the US Welfare Reform: Endogeneity and Multidimensionality of</p>	<p>Welfare Policy», IZA/CEPR 11<sup>th</sup> European Summer Symposium in Labour Economics.</p> <p>COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS (CEA) (1997), <i>Technical Report: Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996</i>, Washington, DC: Council of Economic Advisors.</p> <p>DANIELSON, C., y KLERMAN, J.A. (2008), «Did Welfare Reform Cause the Caseload Decline?», <i>Social Service Review</i> 82: 703-30.</p> <p>EISSA, N.; KLEVEN, H., y KREINER, C. (2008), «Evaluation of four tax reforms in the United States: labour supply and welfare effects for single mothers», <i>Journal of Public Economics</i> 92: 795-816.</p> <p>EUROSTAT (2012), <i>ESSPROS Manual and user guidelines. The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)</i>, Luxembourg: Publications Office of the European Union.</p> <p>FIGARI, F.; SALVATORI A., y SUTHERLAND, H. (2010), «Economic downturn and stress testing European welfare system», <i>Research in Labour Economics</i> 32: 257-286.</p> <p>FIGLIO, D.N., y ZILIAK, J.P. (1999), «Welfare Reform, the Business Cycle, and the Decline in AFDC Caseloads», en DANZIGER, S. (ed.), <i>Economic Conditions and Welfare Reform</i>. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research.</p> <p>FUENMAYOR, R., y GRANELL, R. (2013), «Las rentas mínimas de inserción autonómicas: simulación de sus efectos sobre la pobreza», <i>XX Encuentro de Economía Pública</i>, Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013.</p> <p>GROGGER, J. (2004), «Welfare Transitions in the 1990s: The Economy, Welfare Policy, and the EITC», <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> 23: 671-95.</p> <p>HAIDER, S.J.; SCHOENI, R.F.; BAO, Y., y DANIELSON, C. (2004), «Immigrants, welfare reform, and the economy», <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> 23: 745-64.</p> <p>HERNANZ, V.; MALHERBET, F., y PELLIZZARI, M. (2004), «Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence», <i>OECD Social Employment and Migration Working Paper</i> No. 17, OECD, París.</p> <p>IMMENVOLL, H. (2010), «Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges», <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i> No. 100, OECD, París.</p> <p>IMMENVOLL, H.; JENKINS, S. y KÖNIGS, S. (2015), «Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent?': Concepts, Measurement and Results for Selected Countries», <i>OECD Social, Employment and Migration Working Papers</i>, No. 162, OECD, París.</p>	<p>LAPARRA, M. (2005), «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España». <i>Documentación Social</i> 135: 57-76.</p> <p>LOPREST, P.J. (2012), «How Has the TANF Caseload Changed over Time?», Temporary Assistance for Needy Families Program - B08.</p> <p>MARCHAL, S.; MARX, I., y VAN MECHELEN, N. (2011), «Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded?», IZA DP No. 6264.</p> <p>— (2014), «The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in times of crisis», <i>Journal of Social Policy</i> 43: 247-267.</p> <p>MARX, I.; NOLAN, B., y OLIVERA, J. (2015), «The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries», en ATKINSON y BOURGUIGNON (2015): <i>Handbook of Income Distribution, Volume 2</i>. Amsterdam: North-Holland.</p> <p>MEAD, L.M. (2001), «Governmental Quality and Welfare Reform». Institute for Research on Poverty, Discussion Paper nº 1230-01.</p> <p>MEYER, B.D., y SULLIVAN, J.X. (2011), «Consumption and Income Poverty over the Business Cycle», <i>NBER Working Paper</i> 16751.</p> <p>PAGE, M.E.; SPETZ, J., y MILLAR, J. (2004), «Does the Minimum Wage Affect Welfare Caseloads?», <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> 24: 273-95.</p> <p>PURTELL, K.M.; GERSHOFF, E.T., y ABER, J.L. (2012), «Low income families' utilization of the federal «safety net»: Individual and state-level predictors of TANF and Food Stamp Receipt», National Poverty Center WP 2012-04.</p> <p>RIBA, C.; BALLART, X., y BLASCO, J. (2011), «Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants», <i>Reis</i> 133: 43-58.</p> <p>VAN MECHELEN, N.; MARCHAL, S.; GOEDEMÉ, T., MARX, I., y CANTILLON, B. (2011), «The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)», <i>CSB Working Paper</i> No. 5/2011, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.</p> <p>VANDEBROUCKE, F.; CANTILLON, B.; VAN MECHELEN, N.; GOEDEMÉ, T., y VAN LANCKER, A. (2012), «The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum», <i>CSB Working Paper</i> No. 5/2012, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.</p> <p>ZEDLEWSKI, S. (2008), «The Role of Welfare during a Recession», Urban Institute Recession and Recovery Report no. 3. Washington: Urban Institute.</p>
---	---	---