



**Universidad**  
Zaragoza

# Trabajo Fin de Grado

Pobreza y rentas mínimas en España: situación  
actual y propuestas de reforma

Autor/es

Gonzalo Hernández Luna

Director/es

Eduardo Bandrés Moliné

Facultad de Economía y Empresa

2016

**Título del trabajo:** Pobreza y rentas mínimas en España: situación actual y propuestas de reforma.

**Titulación:** Programa Conjunto en Derecho y Administración y Dirección de Empresas.

**Director del TFG:** Eduardo Bandrés Moliné

## **RESUMEN**

Entre las secuelas más graves de la reciente crisis económica están el aumento de la pobreza y de la desigualdad en nuestro país. El fuerte crecimiento del desempleo, unido a la caída de los salarios ha derivado en un aumento de las necesidades sociales sobre todo entre la población en edad de trabajar, y en consecuencia, entre los menores de edad.

Los mecanismos tradicionales de asistencia no han conseguido contener la caída de ingresos en los hogares españoles, y las medidas concretas al efecto tampoco han dado los frutos esperados.

En este contexto se hace necesario revisar el actual catálogo de prestaciones asistenciales desde un punto de vista crítico, explorando sus limitaciones e ineficiencias con el objetivo final de proponer alternativas al mismo.

Se quiere dar un repaso a las nuevas propuestas dentro del campo de la garantía de ingresos mínimos. En concreto, a la renta mínima garantizada y a la renta básica, dos modelos que no están presentes en nuestro catálogo de prestaciones asistenciales y que podrían ser la solución a la insuficiencia de ingresos que viven muchos en España.

**Palabras clave:** pobreza, prestaciones asistenciales, renta mínima, renta básica.

## **ABSTRACT**

Among the most serious consequences of the recent economic crisis we can find the rising of the poverty rates and inequality in our country. The strong growth in unemployment rates, coupled with falling wages has resulted in the increase of the social needs, especially among the working age population, and consequently, among minors.

Traditional support mechanisms have failed to contain the fall in revenues in Spanish homes, and concrete measures to that effect have not yielded the expected results.

In this context it is necessary to revise the current catalog of welfare benefits from a critical point of view, exploring its limitations and inefficiencies with the ultimate aim of proposing alternatives to it.

It is relevant then to explore new proposals in the field of minimum income guarantee. Specifically, the minimum guaranteed income and basic income, two models that are not present in our catalog of welfare benefits and could be the solution to the insufficient income conditions that many in Spain must live with.

**Keywords:** poverty, welfare benefits, minimum income, basic income.

# ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	4
INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	6
I. LA POBREZA EN ESPAÑA .....	8
1. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA .....	8
2. DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA POR EDADES .....	15
3. LA POBREZA LABORAL.....	19
II. PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS .....	22
1. EL SISTEMA DE PRESTACIONES ASISTENCIALES EN ESPAÑA .....	22
2. LIMITACIONES DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ASISTENCIALES.....	27
III. LA GARANTÍA DE RENTAS .....	29
1. RENTA MÍNIMA GARANTIZADA (RMG) .....	30
1.1 Antecedentes europeos .....	30
1.2 El debate de la RMG en España .....	32
2. ¿UNA RENTA BÁSICA? .....	38
2.1 Tipos de renta básica (RB) .....	39
2.2 La renta básica en países de nuestro entorno.....	40
2.3 Viabilidad financiera de la RB .....	41
IV. CONCLUSIONES .....	43
BIBLIOGRAFÍA .....	47
RECURSOS DE INTERNET.....	49
ANEXO I.....	50

## **ABREVIATURAS**

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
AROPE	<i>At Risk of Poverty and/or Exclusion</i>
CA, CCAA	Comunidad Autónoma, Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
EPA	Encuesta de Población Activa
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRPF	Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas
LISMI	Ley de Integración Social de Minusválidos
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RGC	Renta Garantizada Ciudadana
RMG	Renta Mínima Garantizada
RMI	Renta Mínima de Inserción
RSA	Renta de Solidaridad Activa
SGIM	Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos
SILC	<i>Statistics on Income and Living Conditions</i>

SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
UE	Unión Europea
UP	Unidad Popular
UPyD	Unión Progreso y Democracia

## **INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

La crisis económica que desde 2008 afecta a nuestro país ha cambiado profundamente las condiciones de vida de sus ciudadanos. La caída de la demanda interna, el aumento del desempleo y la posterior presión a la baja de los salarios derivado del mismo, unido a un férreo control del déficit público por parte de organismos supranacionales son varias de las consecuencias de dicha recesión.

Trasladado a los hogares, éstos han visto cómo sus ingresos caían hasta llegar en algunos casos a ser inexistentes por encontrarse todos sus miembros en paro. Aquellos hogares que seguían contando con trabajadores entre sus miembros, han visto cómo la precariedad laboral ha reducido sus salarios hasta el punto de no poder disfrutar de unas condiciones de vida dignas.

La pobreza en España, que tradicionalmente concentraba a desempleados y a algunos sectores de la vejez, tras la crisis ha mudado a nuevas formas de desigualdad. La mayoría de la población pobre hoy en día se concentra entre la población en edad de trabajar –tanto aquellos que se encuentran desempleados como aquellos que sí trabajan pero sus salarios son bajos o viven en hogares con baja intensidad laboral– y entre los menores de edad a su cargo.

Tras el análisis de los datos de pobreza en España y en Europa, apoyándonos en indicadores como los umbrales de pobreza, la tasa de pobreza, la tasa de pobreza laboral, la brecha de pobreza, y una perspectiva más teórica de la mano del círculo vicioso de la pobreza, pasamos a estudiar a fondo el catálogo de subsidios asistenciales.

En concreto, el trabajo estudia aspectos relacionados con la cuantía de las prestaciones, la duración, la dificultad de acceso a su disfrute, si tiene o no en cuenta personas dependientes del beneficiario, medidas o requisitos accesorios, efectividad de medidas de orientación laboral, etc.

Un sistema de prestaciones asistenciales como el español, tradicionalmente enfocado hacia la vejez, la incapacidad, y recientemente hacia el desempleo, combinado con políticas de activación, no ha podido dar respuesta a la nueva dimensión de la pobreza en nuestro país.

Además, valorado en términos de eficacia reductora de la pobreza, éste demuestra su falta de efectividad con respecto a otros países europeos.

Lo crítico de la situación ha hecho que sea crucial renovar o adaptar nuestro sistema de prestaciones asistenciales dando respuesta a los nuevos retos a los que se enfrenta. Para ello el trabajo explora dos tipos de propuestas, la renta mínima garantizada, y la renta básica.

La discusión acerca del establecimiento de una renta de garantía de ingresos mínimos ha suscitado debate en nuestro país a raíz de las elecciones generales de finales de 2015, a las que varios partidos políticos llevaron en sus programas electorales propuestas de estas características. Se expondrán las nuevas propuestas que han surgido a raíz de este debate, provenientes de distintos sectores de la sociedad.

Por último, se ha hecho un breve repaso al concepto de renta básica, cuestión que se encuentra de actualidad y que ha suscitado reacciones encontradas en la sociedad española y europea puesto que en varios países vecinos se han puesto en marcha propuestas similares, aunque todavía se encuentren en sus primeras fases.



# I. LA POBREZA EN ESPAÑA

## 1. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Antes de la reciente crisis económica había en España 379.900 hogares en los que ninguno de sus miembros percibía ningún tipo de ingreso declarado<sup>1</sup>, una tasa de desempleo del 8,6% de la población activa<sup>2</sup> y una tasa de riesgo pobreza del 19,8%<sup>3</sup>. Ocho años más tarde, a finales de 2015, los hogares sin ingresos en España eran ya 712.300<sup>4</sup>, el desempleo llegaba hasta el 20,9%<sup>5</sup> y la tasa de riesgo de pobreza era del 22,1%<sup>6</sup>.

Como puede comprobarse, estos datos no han hecho más que empeorar desde el comienzo de la crisis: el desempleo en España es muy elevado y la tasa de pobreza ha alcanzado cotas muy altas. Frente a ello, el sistema de protección social español no se ha mostrado suficientemente eficaz para frenar o amortiguar los efectos de la crisis, por lo que, tanto desde el ámbito académico como en el plano político, se han desarrollado y propuesto nuevos métodos para hacer frente a las consecuencias sociales de una recesión de estas características.

Además de la limitada eficacia de los mecanismos existentes antes de la crisis, las medidas coyunturales puestas en marcha durante estos años se han mostrado también insuficientes para frenar el ascenso de la pobreza<sup>7</sup>.

El primer paso para hablar de pobreza es definir el concepto mismo. Una buena aproximación es aquella que entiende la pobreza como *«una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable»* (Fundación EAPN-España, 2015, p.3)

---

<sup>1</sup> INE, *Encuesta de Población Activa*, 4º trimestre de 2007.

<sup>2</sup> INE, *Encuesta de Población Activa*, 4º trimestre de 2007.

<sup>3</sup> INE, *Encuesta Condiciones de Vida 2009* (datos de 2008).

<sup>4</sup> INE, *Encuesta de Población Activa*, 4º trimestre de 2015.

<sup>5</sup> INE, *Encuesta de Población Activa*, 4º trimestre de 2015.

<sup>6</sup> INE, *Encuesta Condiciones de Vida 2015* (datos de 2014).

<sup>7</sup> Véase Laparra Navarro (2013), p. 13.

Otra definición es la que entiende que existe pobreza cuando *«los individuos, familias y grupos dentro de una población carecen de los recursos para disfrutar de los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las comodidades que son comunes o al menos ampliamente promovidas o aceptables en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están tan por debajo de los que disfruta el individuo o la familia promedio que acaban por situarse en zona de exclusión de los patrones de vida, costumbres y actividades ordinarios»* (Townsend, 1979, p. 29)

El Instituto Nacional de Estadística (INE), por su parte, define la pobreza absoluta como *«la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, es decir, existe carencia de bienes y servicios básicos»*.

De las definiciones anteriores podemos extraer varias notas o características. En primer lugar, que la pobreza va más allá de los ingresos. Utilizar una cifra para medir la situación de una persona o de un hogar supone simplificar excesivamente el problema, pues debemos tener en cuenta que la pobreza es un concepto multidimensional. Es por ello que aunque hablemos de pobreza, nos estaremos refiriendo la mayor parte del tiempo a la pobreza monetaria, puesto que es esta la que podemos medir con mayor facilidad, a través de la información que recopilan tanto Eurostat como el propio INE.

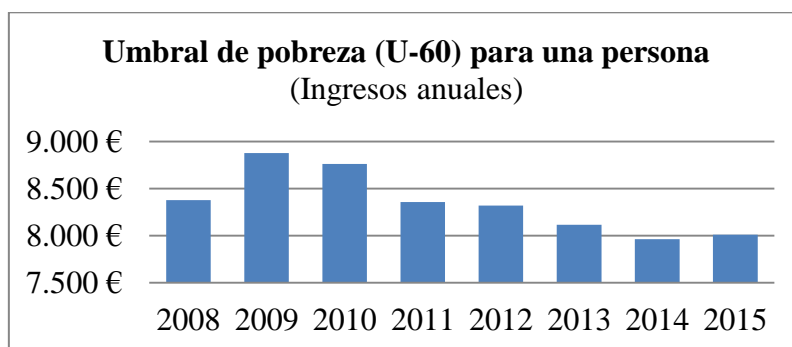
En segundo lugar, que pobreza significa exclusión, derivada de la falta de acceso a bienes y servicios básicos que impiden al individuo desarrollarse adecuadamente en todos sus ámbitos.

En tercer lugar, que la pobreza se suele medir no en términos absolutos, sino relativos, comparándose al individuo con el resto de la población. Alguien es considerado pobre en comparación con el resto de los miembros la sociedad en que vive.

En España –y en general, en Europa– se considera que una persona o un hogar es pobre cuando su nivel de ingresos se encuentra por debajo de un determinado umbral que se calcula tomando en cuenta al conjunto de la población. Si colocásemos los ingresos anuales de toda la población española ordenados de menor a mayor, el valor que se posicionase en el centro sería la mediana de ingresos de una determinada población. Así, la pobreza relativa se establece como el porcentaje de hogares o personas que viven con menos del 60% de la mediana de ingresos de la población: es lo que se conoce también como *tasa de riesgo de pobreza*.

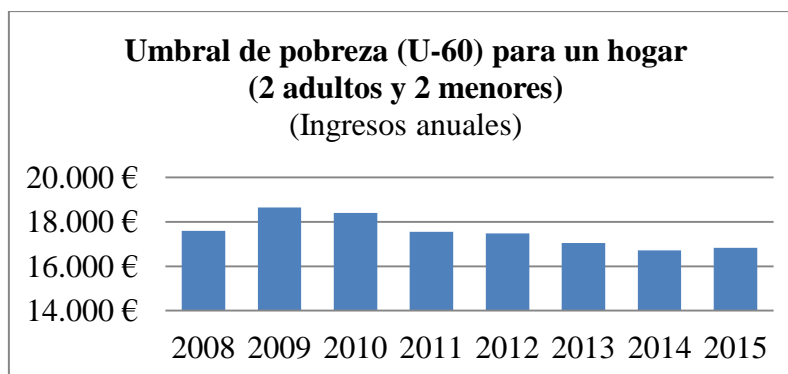
El valor del umbral de pobreza relativa de 2015 para un hogar de una sola persona era de 8.010,9 euros anuales, mientras que el de un hogar formado por dos adultos y dos hijos menores de 14 años era de 16.823 euros anuales<sup>8</sup>. Los hogares que con esa composición se situaban por debajo de ese umbral se encontrarían, por tanto, en riesgo de pobreza (monetaria) relativa.

**Gráfico 1**



Fuente: Eurostat, *SILC*

**Gráfico 2**



Fuente: Eurostat, *SILC*.

Hay que remarcar que, como puede verse en los gráficos 1 y 2, el umbral de la pobreza es una magnitud variable, pues si el conjunto de la población se empobrece, la mediana de ingresos de la población que se usa para definir el umbral disminuirá. En consecuencia, hay que analizar este indicador con cautela pues de haberse mantenido fijo el umbral de la pobreza de los primeros años de la crisis, el número de personas cuyos ingresos se situarían ahora por debajo del mismo, sería mucho más elevado.

Veamos esto con un ejemplo. En el anterior gráfico, un hogar formado por dos adultos y dos menores que tuviese unos ingresos de 18.000 euros anuales se encontraría por

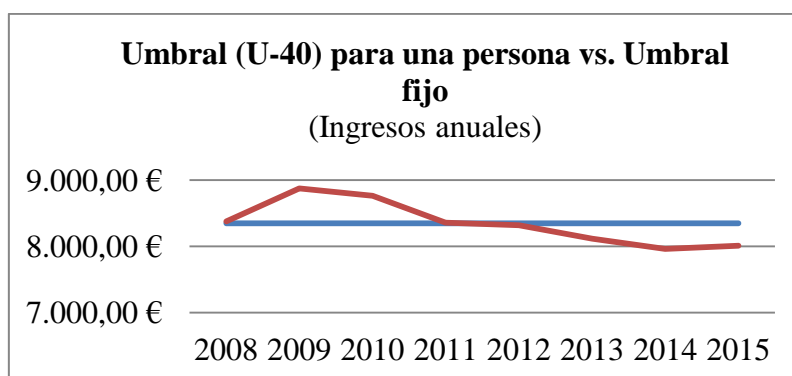
<sup>8</sup> Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*.

debajo del umbral de pobreza relativa en 2009 pero por encima del mismo en 2015. Si suponemos que sus ingresos han variado en ese lapso de tiempo, este hogar sería pobre en 2009 pero no en 2015, aunque no se haya producido ningún aumento en lo que percibe anualmente.

¿Ha mejorado la situación de estas personas? Seguramente no, pero dado que estamos usando un indicador relativo que compara a cada persona u hogar con el total de la población, podríamos decir que, aunque su situación económica no ha mejorado, sí lo ha hecho su posición con respecto al resto de la población.

Si utilizásemos un umbral estable de, por ejemplo, la media de los umbrales de los años analizados, tendríamos una magnitud más fiable. Este mismo hogar del que hemos hablado en el ejemplo anterior, sería considerado pobre todos los años desde 2008 hasta 2015, puesto que sus ingresos no habrían variado y el umbral tampoco.

**Gráfico 3**

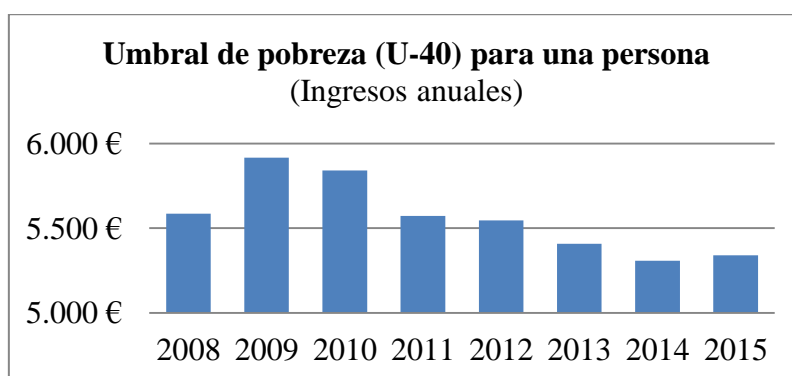


Fuente: Eurostat, SILC

Otra definición de pobreza es la denominada *pobreza severa*, que considera que viven bajo dicha condición todas aquellas personas que forman parte de hogares con ingresos inferiores al 40% de la mediana de ingresos por unidad de consumo<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Este porcentaje puede variar en función del estudio del que extraigamos los datos, ya que algunos autores escogen cifras que oscilan entre el 20% y el 40% de la mediana de ingresos española.

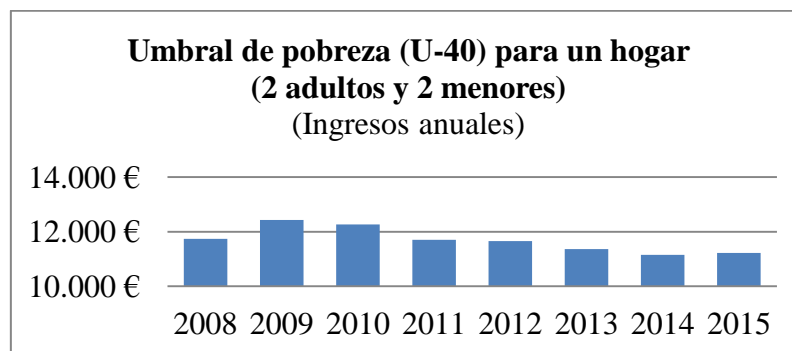
**Gráfico 4**



Fuente: Eurostat, *SILC*.

Para ver de una manera más evidente la magnitud del problema que supone la pobreza severa, podemos referirnos a ingresos mensuales. Una persona en situación de pobreza severa viviría con un máximo de 493 euros al mes en 2009 y de 445 euros en 2015. Estas cifras están muy por debajo del salario mínimo interprofesional (SMI), que en 2015 era de 648 euros al mes y de 9.080 euros anuales –14 pagas– cantidad, que por su parte, es algo mayor que los umbrales de pobreza relativa de la serie analizada, a excepción de 2009, donde este umbral estaba por encima del SMI. De la relación entre el SMI y los umbrales de pobreza hablaremos más adelante en este trabajo.

**Gráfico 5**

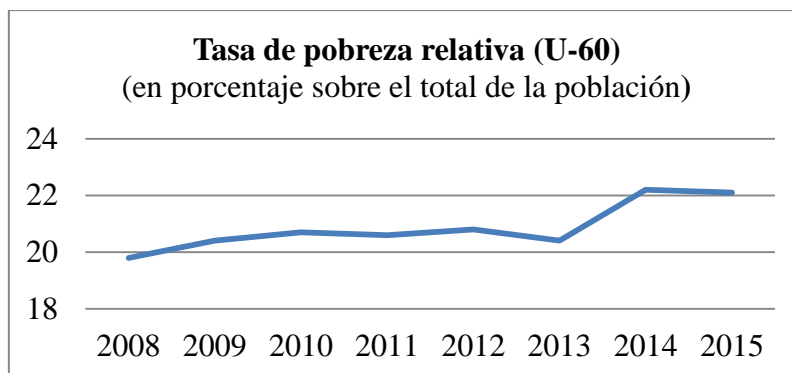


Fuente: Eurostat, *SILC*.

La tasa de pobreza –tanto relativa como severa– muestra, por tanto, el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza definido en cada caso, sobre el total de la población. Este indicador es algo más completo que los umbrales de pobreza pues nos proporciona el número de pobres dentro de una sociedad y no simplemente por debajo de qué cantidad es considerado un hogar o una persona como pobre.

Si ordenásemos a todos los residentes en España, en función de los ingresos medios del hogar al que pertenecen, y con datos de 2015, en España habría un 22,1% de la población cuyos ingresos anuales no llegarían al 60% de la mediana de ingresos, y un 11,2% por debajo del 40% de la mediana, es decir, en situación de pobreza severa.

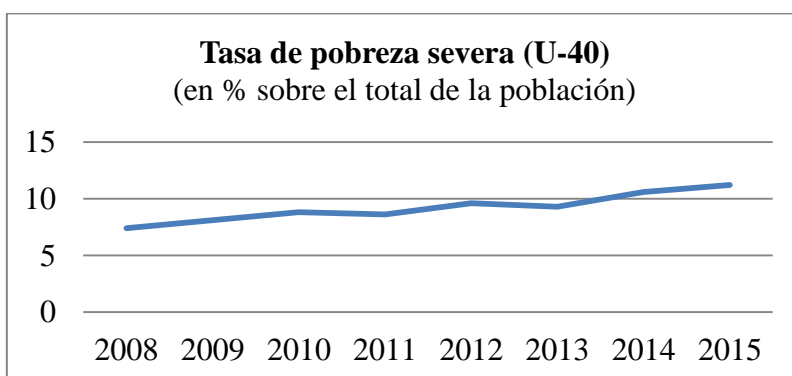
**Gráfico 6**



Fuente: Eurostat, *SILC*.

Podemos ver en los gráficos 6 y 7 que tanto la tasa de pobreza relativa como la tasa de pobreza severa han aumentado considerablemente a lo largo del periodo analizado, aunque se observa un aumento más brusco en la primera.

**Gráfico 7**



Fuente: Eurostat, *SILC*.

Para que sirva de aproximación a la hora de cuantificar las propuestas que posteriormente analizaremos, se prestará más atención a la tasa de pobreza severa (umbral-40), ya que, aunque existen otros indicadores que abarcan a más personas, este grupo se presenta como el más afectado, y por tanto constituye el colectivo poblacional al que deberían destinar prioritariamente los recursos disponibles para garantizarles unos ingresos mínimos.

Existen, además, otras maneras de medir la pobreza, por ejemplo el indicador AROPE, que combina elementos de renta, posibilidades de consumo y empleo. Básicamente son tres sus componentes: en primer lugar, utiliza la tasa de pobreza relativa, que ya hemos explicado; en segundo lugar, la privación material severa, que agrupa a personas que viven en hogares en los que no pueden permitirse cuatro de nueve conceptos o ítems de consumo básico definidos a nivel europeo<sup>10</sup>; en tercer lugar, tenemos el indicador que mide la población con baja intensidad de trabajo por hogar, y que se calcula mediante el cociente entre el número de meses trabajados por todos los miembros de la unidad familiar y el número total de meses que podrían haber trabajado todos en conjunto (el indicador comprende a las personas de 0 a 59 años que viven en hogares con una intensidad de empleo inferior al 0,2).

Más allá de la precisión de las cifras, que tienen los condicionantes de los que ya hemos hablado, debe llamarnos la atención el continuado ascenso de los datos de pobreza y el hecho alarmante de que el sistema de protección social no consiga llegar a todos los ciudadanos en situación de pobreza.

Además de conocer la población que se sitúa por debajo del umbral de pobreza, interesa conocer también la intensidad de la misma. Ese es el objetivo que cumple la llamada *brecha de la pobreza* –en inglés, *poverty gap*–, que mide la diferencia de ingresos de los hogares considerados como pobres y el umbral de la pobreza. Refleja cuán pobres son los pobres y, por lo tanto, proporciona una idea de la profundidad de las carencias de ingreso o consumo que definen una situación de pobreza. Su cálculo nos permite saber la distancia que hay entre los ingresos del pobre promedio y el umbral de pobreza de referencia.

Tomando como ejemplo los datos de España de 2014. La brecha de la pobreza con respecto al umbral de pobreza severo fue de 35,5%. Sabiendo que dicho umbral fue de 11.146 euros, el cálculo es el siguiente:

$$11.146 \text{ euros} \times 0.355 = 3.956 \text{ euros}$$

---

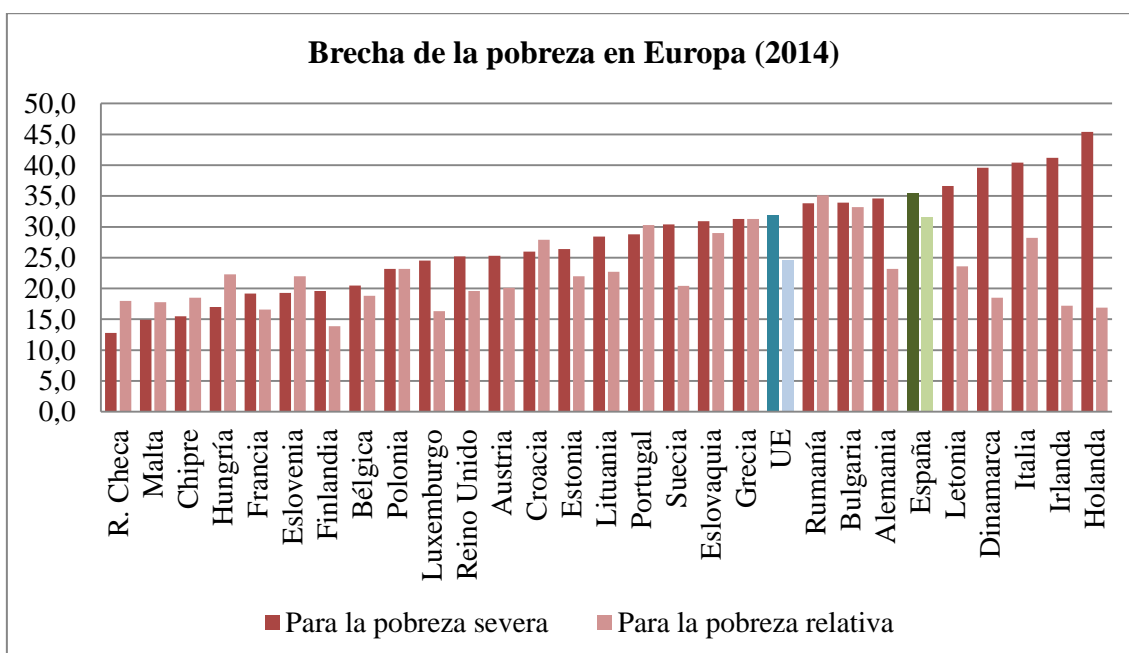
<sup>10</sup> Estos ítems son los siguientes: pagar la hipoteca, alquiler o letras; mantener la vivienda a temperatura adecuada en invierno; permitirse unas vacaciones de, al menos, una semana al año; permitirse una comida de carne, pollo o pescado, cada dos días; capacidad para afrontar gastos imprevistos; disponer de teléfono, disponer de televisión en color; disponer de lavadora, y disponer de coche.

Un hogar pobre promedio en España debería aumentar sus ingresos anuales en 3.956 euros para poder llegar al umbral de pobreza severa en 2014.

Al igual que la tasa de pobreza nos dice qué porcentaje de la población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza, pero no nos da ninguna información sobre en qué medida estas personas están afectadas por la pobreza, este indicador sí nos permite obtener más información sobre la situación de la población pobre de un país, por lo que es una medida complementaria de aquella.

Comparativamente, en España nos situamos entre los países de la UE con brechas de pobreza más altas, como puede verse en el gráfico 8.

**Gráfico 8**



Fuente: Eurostat, SILC

## 2. DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA POR EDADES

La pobreza no afecta por igual en todos los tramos de edad de la población. Abordamos ahora el estudio de la incidencia que tiene la pobreza –severa y relativa– en España según grupos de edad.



**Cuadro 1**

	Tasa de pobreza relativa							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
< 18 años	27,3	29,0	29,3	27,5	27,9	27,5	30,5	29,6
18-64 años	16,5	17,2	18,1	19,0	20,4	20,4	22,9	22,8
> 65 años	25,5	23,8	21,8	19,8	14,8	12,7	11,4	12,3
<b>TOTAL</b>	<b>19,8</b>	<b>20,4</b>	<b>20,7</b>	<b>20,6</b>	<b>20,8</b>	<b>20,4</b>	<b>22,2</b>	<b>22,1</b>

Fuente: Eurostat, *SILC*.

**Cuadro 2**

	Tasa de pobreza severa							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
< 18 años	12,0	12,9	14,0	13,2	14,2	14,2	15,7	16,7
18-64 años	6,6	7,4	8,4	8,4	9,8	9,5	11,4	11,9
> 65 años	5,6	5,4	4,9	4,8	4,0	3,7	2,8	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>7,4</b>	<b>8,1</b>	<b>8,8</b>	<b>8,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,3</b>	<b>10,6</b>	<b>11,2</b>

Fuente: Eurostat, *SILC*.

Como puede observarse en los cuadros 1 y 2, el rango de edad menos afectado por la pobreza es el de los mayores de 65 años. Además, el porcentaje de personas pobres dentro de este grupo ha disminuido considerablemente desde que empezó la crisis. Este grupo de edad no suele tener menores u otros miembros a su cargo, a excepción del cónyuge, y su nivel de gasto es reducido si lo comparamos con el que deben afrontar los hogares formados por dos adultos y dos menores. Tradicionalmente las personas mayores ha sido el grupo de población donde más se han concentrado los esfuerzos en la lucha contra la pobreza en España. Aparte de las pensiones contributivas de las que muchos disponen, se pueden beneficiar de los complementos a mínimos, de una red de pensiones no contributivas y asistenciales y, aunque residualmente, y ya en extinción, del SOVI<sup>11</sup>.

Al igual que en el intervalo de edad de los mayores de 65 años las tasas de pobreza se han reducido, la población en edad de trabajar ha visto cómo éstas crecían. Las razones

<sup>11</sup> Véase Ayala Cañón (2016), p. 147

por las que este colectivo ha sido golpeado tan fuertemente por la pobreza las podemos resumir básicamente en dos. De un lado, la caída de los ingresos del trabajo provocada por el desempleo, unida al aumento de la precariedad laboral y a la reducción de los salarios. Del otro lado, la limitada capacidad de las políticas redistributivas en nuestro país, tanto de los impuestos como de las transferencias sociales. Este grupo de edad, tradicionalmente se ha nutrido mayoritariamente de las rentas del trabajo, y al haber caído tanto la tasa de empleo en España, además de la calidad del mismo, se encuentra especialmente desprotegido dentro de nuestro sistema de prestaciones asistenciales<sup>12</sup>.

Por último, los menores de edad presentan las tasas de pobreza más altas, aunque debemos tener en cuenta que la pobreza de los menores viene determinada por la pobreza de la población en edad de trabajar, pues el sustento de los menores de edad depende generalmente de personas comprendidas en aquel rango. Las diferencias dentro de los hogares con menores se han ensanchado a raíz de los problemas de desempleo de los adultos del hogar en edad de trabajar y con la caída general de la economía<sup>13</sup>.

Es este uno de los rasgos distintivos de la realidad social español, la fuerte prevalencia de la pobreza entre los menores. Comparativamente, la tasa de pobreza infantil española es una de las más persistentes y extendidas de Europa<sup>14</sup>.

Resulta fundamental tratar este aspecto para garantizar el bienestar de las generaciones futuras, pues los menores niveles de renta infantil suponen una fuerte desigualdad que puede derivar en una situación de desigualdad de oportunidades en el futuro y de cronificación de la pobreza y la desigualdad<sup>15</sup>.

El sistema de protección actual ignora en buena medida la existencia de menores de edad en los núcleos familiares en situación de pobreza. Pocas son las prestaciones –las rentas mínimas autonómicas o los diversos subsidios asistenciales por desempleo sí lo tienen en cuenta– que establecen coeficientes correctores en la cuantía percibida por tener uno o varios menores a cargo, y por supuesto, ninguno considera a los menores como posibles beneficiarios de una prestación.

---

<sup>12</sup> Véase Bandrés Moliné (2016), p. 141.

<sup>13</sup> Véase Ayala Cañón y Cantó Sánchez (2014), p. 13.

<sup>14</sup> Véase Fundación FOESSA (2015), p. 14.

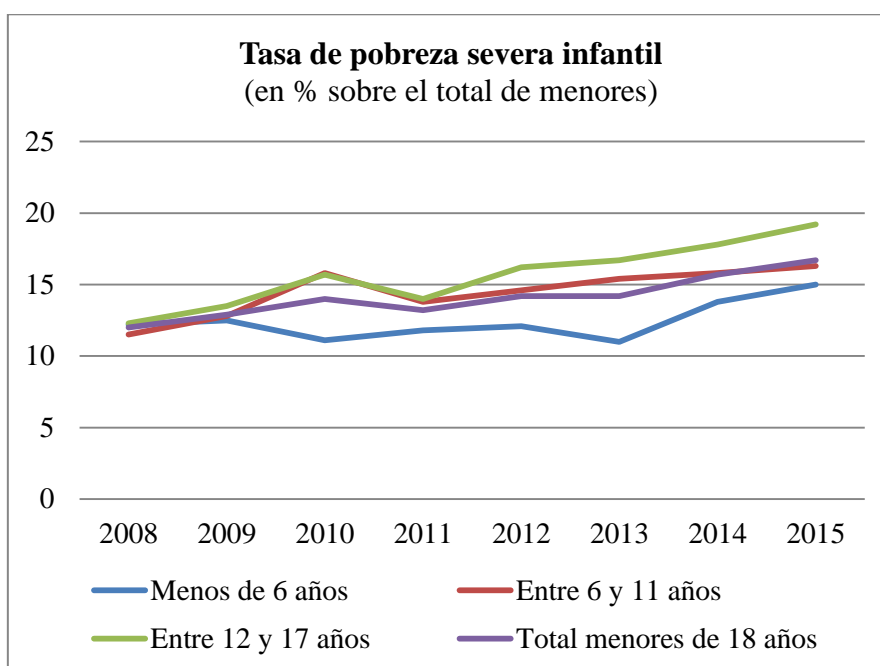
<sup>15</sup> Véase Ayala Cañón y Cantó Sánchez (2014), p. 13.

Si tenemos en cuenta que aproximadamente la mitad de los hogares que viven bajo el umbral de pobreza están formados por familias con menores de 18 años, y que en muchos tramos de edad, los menores tienen tasas de pobreza más alta que el conjunto de la población, es vital incluir a esta parte de la población como una variable importante a la hora de llevar a cabo una política eficaz de lucha contra la pobreza.

A modo de ejemplo, la tasa de pobreza relativa para el total de la población en España en 2015 fue de 22,1% mientras que, para los menores de 6 años fue del 25,2%, para los menores de entre 6 y 11 años fue del 29,0%, llegando hasta el 35,5% para el rango de edad de los 12 a los 17 años<sup>16</sup>.

En relación con la pobreza severa, la situación es igualmente crítica. Utilizando este umbral, vemos que la pobreza en su forma más cruda afecta en mayor medida a la infancia. Además también se observa que la tasa de pobreza aumenta con la edad del menor, siendo el grupo con edades comprendidas entre los 12 y los 17 años el más afectado (gráfico 9).

**Gráfico 9**



Fuente: Eurostat, *SILC*.

<sup>16</sup> Eurostat, *SILC*.

Una de las consecuencias de la crisis por tanto ha sido que la pobreza infantil se ha tornado más severa –los menores que se encontraban en situación de pobreza, ahora son más pobres que antes de la crisis– y mucho más extensa –las tasas de pobreza severa y relativa entre los menores son cada vez más altas–.

### **3. LA POBREZA LABORAL**

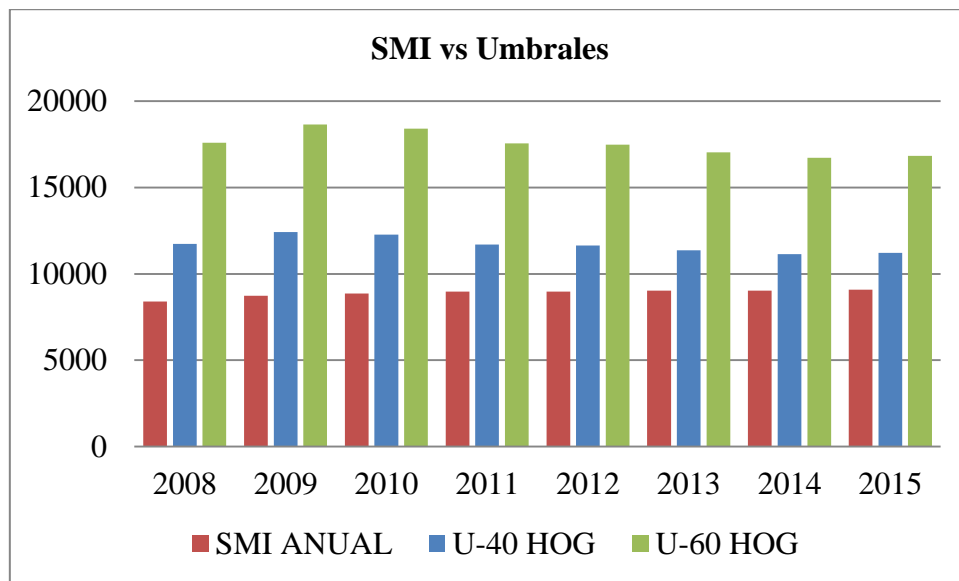
La devaluación de las condiciones de trabajo –caída de los salarios, aumento de la temporalidad en el empleo, en definitiva, menor jornada y menor salario– ha supuesto que el número de trabajadores que no consigue tener unas condiciones de vida por encima del umbral de la pobreza aumente, y lo que es más preocupante, que dado que el sistema de protección social fue ideado para atender a colectivos sin apenas ingresos de carácter salarial, generalmente fuera del mercado de trabajo, estos trabajadores acaben por no ser asistidos adecuadamente y por tanto por no tener garantizada una renta suficiente. Es el conocido fenómeno de la *pobreza laboral*.

Muchas veces un salario no es suficiente para sacar a un hogar de la pobreza si el salario mínimo –después de impuestos– no está por encima del umbral de la pobreza, o si el empleo es a tiempo parcial.

El salario mínimo no basta para mantener a las personas por encima del umbral de la pobreza, puesto que es insuficiente para sustentar a un hogar al no estar concebido para un hogar sino para un individuo. ¿Eleva el SMI en España podría atajar este problema? Seguramente no, ya que si nos fijamos en otros países de la UE con altos salarios mínimos en relación al salario medio, vemos que la tasa de pobreza laboral sigue siendo alta. Veamos qué ocurre en España.

El SMI como amortiguador de la pobreza tiene un efecto muy limitado cuando se observa en relación a hogares de dos adultos y dos menores, pues para un hogar de estas características con baja intensidad laboral, ni siquiera la cifra llega a cubrir el umbral de pobreza severa.

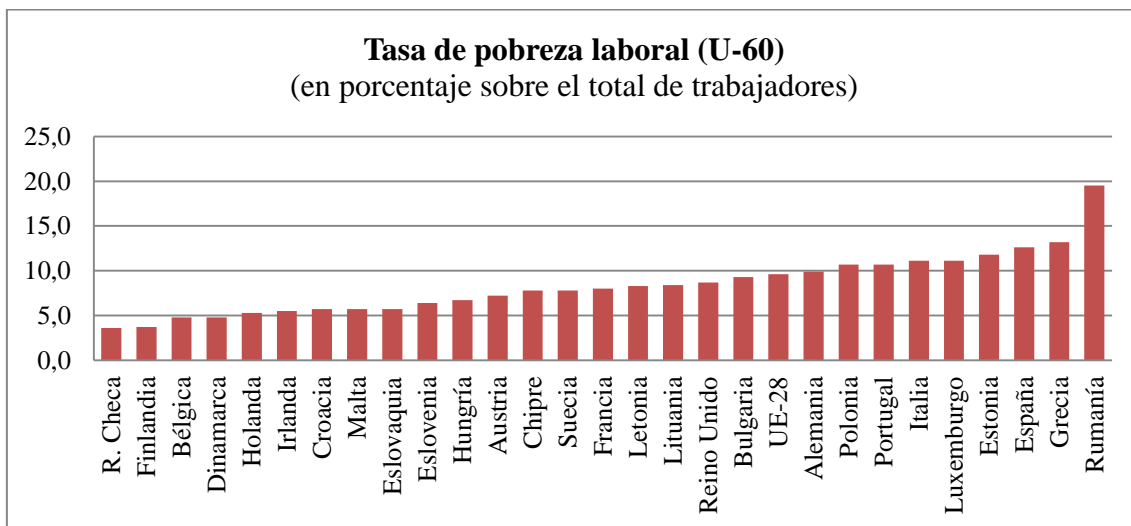
**Gráfico 10**



Fuente: Eurostat, SILC.

Un indicador que nos puede ayudar para medir la pobreza de los trabajadores es la tasa de pobreza laboral, que se define como el porcentaje de trabajadores que viven en hogares con una renta inferior al 60% o al 40% de la mediana de ingresos de la población. En el gráfico 11 puede verse el porcentaje de trabajadores que pertenecen a hogares con ingresos por debajo del primero de esos umbrales.

**Gráfico 11**



Fuente: Eurostat, SILC.

Una vez más, nuestra posición con respecto al resto de la UE es preocupante ya que solo mejora las de Grecia y Rumanía (gráfico 11).

A la vista del fuerte vínculo que existe en España entre trabajo poco remunerado y pobreza, cabe preguntarse si se debe en su totalidad a los salarios bajos o hay otras causas. En Europa se están generalizando los trabajos poco remunerados, ciertamente, pero baja remuneración del empleo y pobreza laboral no son lo mismo. Para que un empleado con un salario bajo sea considerado como pobre necesariamente tiene que ser miembro de un hogar pobre, y para ello deben tenerse en cuenta factores como el número de miembros del hogar, o el grado en que el hogar depende de sus ingresos. En hogares donde existen varias fuentes de ingresos –trabajan dos adultos, o incluso, además, algún miembro joven– será más difícil que esta unidad de convivencia quede por debajo del umbral de la pobreza. La baja intensidad laboral de un hogar es por tanto una variable explicativa de la pobreza laboral, además del salario poco remunerado puesto que el grueso de los trabajadores pobres son empleados cuyo salario es la única fuente de sustento para su familia, corriendo más riesgo de pobreza dentro de este grupo las familias monoparentales. No obstante, la mayoría de trabajadores pobres pertenece a hogares tradicionales de dos personas adultas con un solo perceptor de ingresos masculino<sup>17</sup>.

La alta tasa de pobreza laboral es consecuencia, entre otros factores, de algo que ya hemos apuntado. El sistema español de protección social no está suficientemente enfocado a la población en edad de trabajar. Apenas encontramos prestaciones orientadas hacia este grupo, puesto que casi la totalidad de las mismas están pensadas para el desempleo, la incapacidad o la vejez<sup>18</sup>.

La implementación de algún tipo de prestación social orientada a complementar los ingresos de los trabajadores pobres es vital y más adelante se estudiarán algunas propuestas al respecto.

Una última cuestión en relación con la pobreza es la teoría –no obstante muy criticada y con numerosos casos reales que la refutan– que defiende que aquellos que viven bajo condiciones de pobreza, sufren por ello una serie de obstáculos irremontables de tal magnitud que no son capaces de salir de ella y se ven obligados a perpetuarse como pobres a lo largo de toda su vida en lo que se conoce como círculo vicioso de pobreza<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase Marx y Nolan (2013), pp. 104-117.

<sup>18</sup> Véase, más adelante, el gráfico 12.

<sup>19</sup> Bauer (1975), p. 411.

Según este parecer, el que nace pobre muere pobre, es decir, la pobreza es una situación que viene profundamente marcada por los condicionantes de vida que tienen lugar desde el nacimiento persona. Tradicionalmente se ha dicho que la causa de que unas personas sean pobres y otras no es que las que lo son nacieron de padres pobres, en la parte equivocada del país, en la industria equivocada, o en el grupo étnico o racial equivocado. Hablamos aquí de cronificación de la pobreza.

Hay dos maneras de expresar esto: o los pobres están atrapados en un círculo vicioso, o viven en una cultura de pobreza de la que no intentan salir<sup>20</sup>.

Según esta teoría, un hogar que vive en situación de pobreza no podrá mejorar sustancialmente sus condiciones de vida en un futuro puesto que sus ingresos son tan bajos que no puede destinar recursos a «salir de la pobreza». En palabras de Kindleberger (1963) cuando las rentas son bajas, es imposible ahorrar, y por tanto capitalizar dinero para aumentar las rentas. Trasladado a un hogar, uno pobre no podría destinar dinero por ejemplo para que los hijos vayan a la universidad y conseguir un trabajo que les permita ganar lo suficiente como para abandonar la pobreza.

## **II. PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS**

### **1. EL SISTEMA DE PRESTACIONES ASISTENCIALES EN ESPAÑA**

En España, la búsqueda de una garantía de ingresos mínimos para determinadas situaciones ha dado lugar a un amplio abanico de figuras heterogéneas, con distintos niveles de protección, poco articulado, y principalmente orientado hacia dos colectivos. De un lado, a aquellas personas habitualmente fuera del mercado de trabajo –ancianos y personas con discapacidad– y del otro, a aquella población en edad y en condiciones de trabajar. Además, encontramos dos perspectivas dentro del sistema puesto que unas veces se ha organizado esta protección como una extensión más del sistema de seguridad social y otras veces al margen del mismo<sup>21</sup>.

Una explicación a la actual articulación de nuestro sistema asistencial la podemos encontrar en los albores del mismo. Nuestro sistema se fue construyendo a lo largo de

---

<sup>20</sup> Harrington (1962), p. 21.

<sup>21</sup> Laparra Navarro y Ayala Cañón (2009), p. 20.

muchos años sin criterios homogéneos<sup>22</sup>, lo que ha derivado en que no tenga ningún tipo de cohesión aparente, de modo que no puede hablarse de un sistema en sentido estricto, sino de la acumulación de un conjunto de prestaciones asistenciales con distinto grado de cobertura y de intensidad protectora.

Inicialmente la gran mayoría de las prestaciones eran de carácter contributivo, limitándose las prestaciones asistenciales a tener un carácter residual. No obstante, a partir del siglo pasado, las altas tasas de desempleo y el desarrollo progresivo del Estado de bienestar dieron lugar a un crecimiento importante de la vertiente asistencial dentro del sistema de Seguridad Social<sup>23</sup>.

El problema es que nunca se diseñó ni concibió como un todo, sino que a raíz de necesidades concretas, se fueron creando o suprimiendo diferentes prestaciones, haciendo más fuerte esa falta de articulación interna, que tiene consecuencias negativas en términos de efectividad a la hora de reducir las desigualdades y combatir la pobreza<sup>24</sup>.

Nuestro modelo de protección social, básicamente se articula sobre dos pilares. De un lado, el Sector Público central provee una serie de prestaciones de distinto fundamento, tanto de carácter asistencial como por desempleo, y del otro lado, las CCAA, en menor medida, han orientado su protección en el marco de la asistencia social, generalmente con la finalidad de evitar la exclusión social (aunque no exclusivamente). Este esquema ha funcionado mejor o peor durante los años previos a la crisis, pero como hemos señalado ya a lo largo de este trabajo, se ha mostrado insuficiente para llegar a todos<sup>25</sup>.

La finalidad de un sistema de prestaciones asistenciales es el aseguramiento de una cantidad mínima de subsistencia por encima de la cual, teóricamente, se garantiza a su receptor unas condiciones de vida dignas fuera de unos estándares de pobreza determinados, y de ese modo, pretender garantizar su inclusión social.

No obstante, muchas de las prestaciones contenidas en este sistema, como se verá más adelante, exigen un gran número de requisitos para acceder a ellas, limitan su disfrute a

---

<sup>22</sup> Laparra Navarro (2013), p. 6.

<sup>23</sup> Ayala Cañón (2016), p. 147

<sup>24</sup> Laparra Navarro y Ayala Cañón (2009), p. 19.

<sup>25</sup> Una presentación general del sistema español de servicios sociales, en Bandrés Moliné (2012).



periodos temporales más bien reducidos, o su cuantía no tiene en cuenta variaciones en función de personas dependientes o a cargo del beneficiario.

Tal como señala Ayala Cañón (2016), el sistema español de garantía de ingresos mínimos descansa fundamentalmente en tres bloques.

En primer lugar encontramos las prestaciones destinadas a los grupos históricamente más vulnerables: mayores y personas afectadas por situaciones de enfermedad o de invalidez. Dentro de este bloque figuran las pensiones no contributivas, las pensiones asistenciales, los complementos a mínimos, el SOVI-vejez, el SGIM-LISMI y el SOVI-invalidez.

En el segundo bloque de prestaciones se sitúan aquellas destinadas a los desempleados. La principal figura de este grupo es el subsidio –asistencial– por desempleo. Además conforman este grupo la Renta Activa de Inserción y el Plan Prepara.

El tercer grupo es el formado por los sistemas autonómicos de rentas mínimas. Hablamos de sistemas en plural puesto que no hay un órgano coordinador a nivel estatal que se encargue de articular la gestión de este tipo de rentas.

Se ha dejado fuera de esta clasificación otras prestaciones que igualmente se podrían haber considerado dentro del programa. Es el caso de las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social y del subsidio de eventuales agrarios.

Una descripción detallada de los principales programas de garantía de ingresos mínimos puede encontrarse en el Anexo I.

La extensión de este conjunto de prestaciones asistenciales puede evaluarse atendiendo al número de beneficiarios y al correspondiente gasto público. En 2014, en España existían algo más de 5,1 millones de perceptores de alguna de estas prestaciones<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> En 2015 se ha suprimido el Prepara y ahora contamos con la Renta Activa de Inserción.

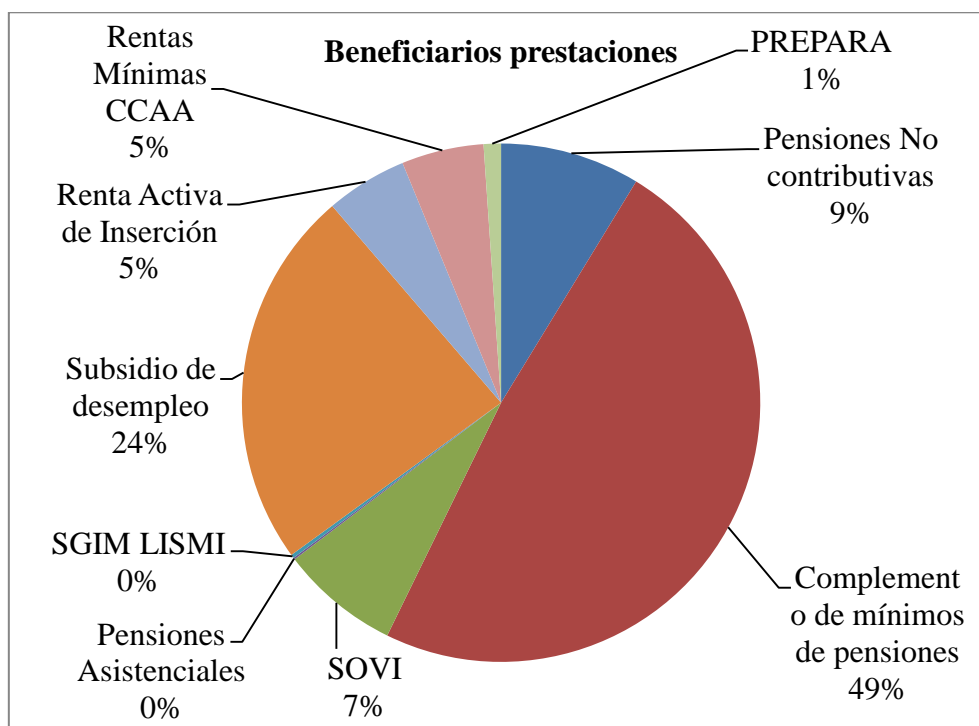
**Cuadro 3**

	<b>N° beneficiarios (2014)</b>
Pensiones No contributivas	449.631
Complemento de mínimos de pensiones	2.499.751
SOVI	382.920
Pensiones Asistenciales	5.789
SGIM LISMI	11.519
Subsidio de desempleo	1.221.390
Renta Activa de Inserción	261.788
Rentas Mínimas CCAA	264.279
Prepara	55.697
<b>TOTAL PRESTACIONES</b>	<b>5.152.764</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MESS y del MSSSI

Como puede comprobarse en el gráfico 12, y tal como se ha apuntado anteriormente en este trabajo, el grueso de prestaciones está orientado a la vejez y a la incapacidad: aproximadamente un 65% del total de beneficiarios formarían parte de dichos colectivos.

**Gráfico 12**



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 3.

En términos monetarios, en el cuadro 4 puede verse el gasto que supone a las arcas de las Administraciones públicas españolas afrontar todas estas prestaciones.

**Cuadro 4**

	<b>En euros (2014)</b>
Pensiones No contributivas	2.354.895.285
Complemento de mínimos de pensiones	7.538.282.534
SGIM LISMI	27.213.700
Subsidio de desempleo	6.107.363.360
Renta Activa de Inserción	1.331.214.050
Rentas Mínimas CCAA	1.167.033.742
PREPARA	357.374.900
<b>TOTAL PRESTACIONES</b>	<b>18.883.377.571</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MESS y del MSSSI.

La mayor parte del gasto va a parar a los complementos de mínimos y a las pensiones no contributivas, del lado de la vejez; y del lado del desempleo, al subsidio de desempleo, siendo la renta activa de inserción y el Plan Prepara algo más residuales.

Llama la atención el gran número de programas de aseguramiento del nivel de ingresos mínimos presentes en nuestro país, unos diez. Sin embargo, pese a que la primera reacción sea pensar que un elevado número de subsidios es beneficioso para los perceptores y para la sociedad en su conjunto, lo cierto es que *«la diversidad de figuras (programas de atención) propicia la existencia de niveles de protección muy diferentes por grupos, ya que las cuantías de los distintos esquemas difieren considerablemente y dan lugar a notables disparidades en la protección recibida por los distintos grupos demográficos»* (Fundación FOESSA, 2015, p. 5).

Las prestaciones no solamente difieren en términos cuantitativos sino que también lo hacen en duración de la protección. Mientras que algunas son de duración indefinida – siempre y cuando se sigan cumpliendo los requisitos–, otras son de duración determinada, prorrogables generalmente por un periodo de tiempo limitado, y una vez se ha agotado la duración máxima, no se puede volver a disfrutarla.

## **2. LIMITACIONES DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ASISTENCIALES**

El sistema español de garantía de ingresos mínimos está compuesto de un amplio catálogo de figuras heterogéneas que generan inequidad horizontal, es decir, ofrecen niveles de protección distintos a individuos u hogares en situaciones similares de necesidad. La inequidad a la que nos hemos referido también está presente en función del territorio, pues en el último tramo asistencial –el de las comunidades autónomas a través de las rentas de inserción– encontramos diferencias sustanciales en el grado de protección. Por último, si añadimos a lo anterior la falta de adecuación de las cuantías de las prestaciones a los umbrales de pobreza, esto hace que sea España uno de los países europeos donde más creció la pobreza durante la crisis económica, especialmente en su vertiente más severa, tal como hemos visto con anterioridad.

Adicionalmente, la disparidad de baremos, criterios y requisitos no articulados entre sí hace que haya colectivos necesitados que no tengan acceso a ninguna de las prestaciones de mínimos.

A su vez, las cuantías que ofrece nuestro sistema de protección son muy dispares entre sí, y generalmente no se adecúan a los umbrales de pobreza existentes en España. Así por ejemplo, el subsidio por desempleo consta de 426 euros por perceptor, y el SOVI de unos 400 euros mensuales. Resulta evidente que un beneficiario de esta prestación no vive por encima del umbral de pobreza relativa, pues en cómputo anual no se superaría el mínimo. Sí se estaría, en cambio, por encima del umbral de pobreza severa.

Son además muchas de ellas cuantías fijas que no varían en función de las necesidades concretas del beneficiario. En algunos casos, un solicitante sin menores dependientes a su cargo va a recibir el mismo subsidio que otro con menores a su cargo, lo que disminuye de manera evidente la efectividad de la ayuda pues esta debe dividirse entre el número de miembros del hogar. Una de las consecuencias de esto es la prevalencia de las tasas de pobreza en los menores de edad que ya hemos visto anteriormente.

Algunos de estos subsidios, además, tienen una duración determinada. Es decir, aunque la situación objetiva de necesidad que dio lugar al derecho a percibir tal prestación no haya desaparecido, transcurrido un tiempo, se pierde el derecho a ser beneficiario de la misma.

Los programas asistenciales en España han estado marcados en los últimos años por propuestas destinadas a promover la incorporación la activación o incorporación laboral de los beneficiarios de las prestaciones.

Sin embargo, existe poca evidencia empírica que demuestre que la participación en actividades formativas u orientadoras hacia la consecución de un empleo tenga éxito en nuestro país<sup>27</sup>. A pesar de ello, renunciar a incluir este tipo de programas dentro del catálogo de prestaciones de nuestro país sería un error, puesto que sí ha quedado probada la relación entre el tiempo de permanencia en los programas de rentas mínimas autonómicas de manera inversa con respecto al nivel de formación de los beneficiarios.

Por otra parte, y como hemos visto al referirnos a las tasas de pobreza relativa y de pobreza severa en España, puede afirmarse que el sistema no ha conseguido combatir el aumento de la pobreza generado por la crisis económica. Posiblemente, la efectividad del sistema esté seriamente limitada al establecer cuantías notablemente por debajo de los umbrales de pobreza del país.

Finalmente, una de las críticas que se hace generalmente a los sistema de protección social, y concretamente a los de garantía de ingresos mínimos, es que desincentivan la búsqueda de empleo. Compatibilizando la percepción de un subsidio con una renta procedente del trabajo, hasta cierto límite, podría hacer salvar el problema que hemos mencionado.

Muy ligado a este planteamiento, encontramos el concepto de renta diferencial –los complementos a mínimos y las rentas mínimas de inserción son rentas diferenciales–. Para que sea posible compatibilizar rentas procedentes del trabajo con algún tipo de subsidio de garantía de ingresos mínimos, una opción sería la de establecer una cantidad mínima por debajo de la cual sería compatible percibir un salario con una renta garantizada.

A modo de ejemplo, si un trabajador gana 5.000 euros anuales, en 2015 se encuentra por debajo del umbral de pobreza severa. Este trabajador no tendría incentivos para trabajar puesto que con una renta cuya cuantía fuese el umbral de pobreza severa, recibiría 5.341 euros anuales, lo que le llevaría a no tener incentivos para buscar un trabajo, y por ello, nunca saldría de la situación de pobreza por sí mismo. En cambio, si

---

<sup>27</sup> Ayala Cañón (2016), p. 159.

fuese compatible trabajar con percibir el subsidio, hasta un límite de, por ejemplo, de 8.000 euros anuales, este trabajador tendría incentivos para seguir trabajando, pues percibiría 5.000 euros anuales por su trabajo, pero además, 3.000 euros del Estado, en total 8.000 euros anuales, frente a los 5.341 euros que percibiría si no trabajase.

### III. LA GARANTÍA DE RENTAS

Las grandes dificultades económicas que han azotado Europa desde hace casi una década han puesto de manifiesto la necesidad de buscar nuevas alternativas a los sistemas de protección tradicionales. En este contexto, surge el debate acerca de la introducción de un sistema que garantice un mínimo de ingresos a todos en España.

Conviene hacer una serie de precisiones terminológicas antes de continuar con este apartado. ¿Qué es la renta básica?, ¿y la renta mínima garantizada? Una definición acertada del primer término es la que lo entiende como *«un ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida»*. Por su parte, una renta mínima garantizada está pensada para los más pobres, generalmente tiene en cuenta la situación familiar y suele estar condicionada a la realización de algún tipo de esfuerzo de inserción de carácter formativo y/o laboral<sup>28</sup>.

Centrándonos ahora en la *renta mínima garantizada*, ésta es concebida como un mecanismo de respuesta a las situaciones de pobreza y desigualdad que hemos descrito a lo largo de este trabajo. Intenta superar el mero carácter asistencial que tienen los programas de protección social españoles para convertirse en una herramienta de política social que consiga erradicar la pobreza. Para lograr esto, debe combinarse con medidas de inserción, pues la simple garantía de unos ingresos mínimos no lograría sacar al ciudadano de una situación de exclusión o marginación. Se plantea, por tanto, como el derecho que tiene cada ciudadano a recibir un ingreso que le permita llevar una vida normal<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Van Parijs y Vanderborght (2015), p. 41.

<sup>29</sup> García-Nieto París (1990), pp. 53-69.

La primera reacción que surge es hacernos la pregunta ¿qué entendemos por *vida normal*? En este contexto, volvemos a traer a colación los umbrales de pobreza de los que hablamos en apartados anteriores. Un buen comienzo sería considerar ambos umbrales como guías, afirmando que un hogar que vive bajo el umbral de pobreza severa no puede llevar una vida normal, pues tiene serias carencias para acceder a bienes y servicios básicos similares a los que disfruta el ciudadano medio. Seguidamente, el umbral de pobreza relativa podría ser utilizado también, aunque los primeros esfuerzos, como es obvio, deben centrarse en las formas más graves de pobreza.

Prácticamente en todos los países de la UE se han puesto en marcha programas de garantía de ingresos mínimos. El debate ha saltado a España, y qué mejor momento que ahora, cuando tenemos en 2015 aproximadamente 10.178.000 personas que viven bajo el umbral de pobreza relativa y de ellas, unas 5.129.000 personas lo hacen bajo el umbral de pobreza severa<sup>30</sup>.

Vamos a dar un repaso por las propuestas actuales y pasadas de renta mínima garantizada, tanto en España como en varios países de nuestro entorno, para pasar a ver en profundidad en el próximo capítulo la renta básica.

## **1. RENTA MÍNIMA GARANTIZADA (RMG)**

### **1.1 Antecedentes europeos**

Al contrario que en España, nuestros socios europeos abordaron este tema hace ya varios años. Son varios los países que tienen instituidos diversos mecanismos de cobertura, a través de los cuales se pretende compensar la insuficiencia de ingresos, ya sea complementando un salario u otras prestaciones sociales. El acceso a un ingreso mínimo garantizado se asimila a un derecho, debiéndose abonar desde el momento en el que se reúnen los requisitos necesarios para acceder a su disfrute. Generalmente se concibe por tiempo ilimitado, y de cuantía variable en función de las personas a cargo de cada unidad familiar, o incluso, de la edad o estado civil. Por último, su cuantía no

---

<sup>30</sup> Eurostat, *SILC*.

suele llegar hasta el umbral de pobreza<sup>31</sup>. A continuación, analizamos un ejemplo de Renta Mínima Garantizada (RMG) en un país europeo, concretamente Francia.

En 1988 se promulga en Francia una ley<sup>32</sup> que reconoce un *Revenu Minimum d'Insertion*, y recoge en su art. 1º: «Toda persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación de la economía y del empleo, se halle en incapacidad para trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad los medios necesarios para atender las necesidades básicas de existencia. La inserción social y profesional de las personas con carencias constituye un imperativo nacional. La Ley quiere ser un dispositivo global de lucha contra la pobreza, que tienda a suprimir toda forma de exclusión, especialmente en materia de educación, empleo, salud y vivienda».

Es una formulación muy amplia y novedosa, teniendo en cuenta la fecha. Estuvo vigente hasta 2009, cuando fue sustituida por la Renta de Solidaridad Activa (RSA), cuya principal aportación es que está ideada para solucionar la «trampa de inactividad», cuestión de la que hemos hablado ya en este trabajo.

Buscar una solución a las tasas de pobreza laboral existentes en Europa es una cuestión primordial, y una renta diferencial compatible con rentas del trabajo es una perspectiva ideal para luchar contra ese problema. Además, el paso del *Revenu Minimum d'Insertion* al RSA supuso una reducción del alto número de prestaciones públicas existente en Francia.

La RSA francesa no consiste únicamente en asistir a los que están desprovistos de cualquier recurso, sino también en completar las rentas de una parte de los trabajadores, cuyos ingresos no son suficientes para salir de la pobreza. De esta manera, se ha acompañado de políticas de inserción. Cualquier beneficiario de la RSA que no trabaja o sólo percibe unas rentas muy bajas de su trabajo debe, en teoría, inscribirse en una trayectoria de inserción profesional, excepto si unas dificultades sociales especialmente importantes, sobre todo de salud o de vivienda, no se lo permiten<sup>33</sup>.

En conclusión, el caso francés puede servirnos como fuente de inspiración, pues supera muchas de las críticas que se han dirigido contra el sistema español de garantía de

---

<sup>31</sup> García-Nieto París y Rojo Torrecilla (1989), pp. 17-19.

<sup>32</sup> Publicada en el *Journal Officiel de la République Française*, de 3 de diciembre de 1988 y modificada por la Ley 92-677, de 17 de julio de 1992.

<sup>33</sup> Urteaga Olano (2011), pp. 961 y 962.



ingresos mínimos. Tiene un enfoque hacia la población activa y posee un carácter diferencial de complemento de ingresos. Se ha concebido de tal manera que una persona que no trabaje y que se incorpore al mundo laboral, conserve una parte de la RSA además de su salario, hasta cierto límite.

No obstante, la cuantía de esta renta no abarca el umbral de pobreza francés, y debido a ello, su eficacia reductora de la pobreza ha quedado limitada.

## 1.2 El debate de la RMG en España

La generalización de los programas de rentas autonómicas en España a partir de los años 90 abrió el camino al establecimiento de una prestación mínima destinada a aquellas familias más pobres, configurándose dicha prestación como un derecho de los ciudadanos. Su permanencia durante más de veinte años hace que ya no se cuestione su utilidad social, pero tampoco su viabilidad económica. El problema radica, sin embargo, en el alto grado de inequidad que genera las diferencias en la configuración de las rentas autonómicas entre las distintas comunidades autónomas. Por ello se trae a debate la implementación de un sistema de garantía de ingresos mínimos a nivel nacional<sup>34</sup>.

Con motivo de las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015, varios de los partidos políticos que concurren a las mismas llevaron en sus programas electorales distintas propuestas de rentas.

El PSOE propuso una renta denominada «Ingreso Vital Mínimo<sup>35</sup>», el partido político Podemos una «Renta Garantizada<sup>36</sup>» y la coalición Unidad Popular incluía en su programa una «Renta Básica Garantizada<sup>37</sup>». A su vez, UPyD se limitó a reconocer que la «*Renta Mínima de Subsistencia –será– igual para todos*<sup>38</sup>» en su programa electoral, sin aportar más datos. Finalmente, Ciudadanos–Partido de la Ciudadanía no presentó una propuesta concreta de subsidio de garantía de ingresos mínimos, como tampoco lo hizo el Partido Popular.

El establecimiento de una prestación mínima garantizada a todos los ciudadanos suscitó amplio debate, básicamente, entre quienes rechazaban esta idea, entre quienes la

---

<sup>34</sup> Sanzo González (2005), pp. 124-127.

<sup>35</sup> <http://www.psoe.es/propuestas/politica-social/ingreso-minimo-vital/>

<sup>36</sup> [http://unpaiscontigo.es/programa/ apartado 101 del programa.](http://unpaiscontigo.es/programa/apartado%20101%20del%20programa)

<sup>37</sup> <http://unidadpopular.es/programa/>

<sup>38</sup> <http://www.upyd.es/Todos-los-programas-electorales/Programa-Electoral-UPyD-Elecciones-Generales-2015> en el punto 275 de su programa

apoyaban pero sujeta a una serie de requisitos -concretamente a prueba de necesidad-, y entre quienes la apoyaban defendiendo su carácter universal.

La polémica surgió a raíz de la propuesta que el partido político Podemos llevó en su programa electoral de las elecciones generales de 2015<sup>39</sup>. En sus apartados 101 y 102, se hablaba de una Renta Garantizada y de una Renta Complementaria respectivamente. La primera, la Renta Garantizada, consistiría en una prestación diferencial –es decir, que complementa los ingresos que ya reciba cada hogar– para aquellas unidades de convivencia cuyos ingresos estén por debajo del umbral de pobreza monetaria. De esta manera se garantizarían 600 euros para las unidades de un solo miembro, más un 35% para el primer miembro adicional, y un 20% para cada miembro adicional a partir del segundo, hasta un máximo de 1.290 euros. Este subsidio integraría todas las demás prestaciones que ya se recibiesen por parte de los beneficiarios, en los términos que hemos mencionado. Además, sería incompatible con percepciones por rentas del trabajo, por lo que el derecho a disfrutar de esta prestación desaparecería cuando el beneficiario trabajase, sin perjuicio de que tuviese derecho a la Renta Complementaria.

En segundo lugar, la Renta Complementaria estaría orientada a trabajadores que no alcanzasen unos ingresos de 900 euros, por lo que sería también una renta diferencial hasta que se llegase a esa cantidad, siendo también modulable por cada miembro adicional en similar medida a la Renta Garantizada.

De la propuesta de Podemos se puede extraer un primer borrador con el que trabajar. Estaríamos hablando de una prestación sujeta a prueba de necesidad, de carácter mensual, por unidad familiar o de convivencia, aunque aplicando unos coeficientes correctores por cada miembro adicional, incompatible con ingresos procedentes del trabajo y con el umbral de la pobreza como referencia para generar derecho a recibir dicha prestación.

Es importante remarcar que dicha propuesta no era en absoluto una propuesta de renta básica puesto que, como hemos visto, estaba supeditada a prueba de necesidad y, además, se perdía el derecho a la prestación si por ejemplo, se encontraba un trabajo.

El PSOE incluyó en su programa electoral un Ingreso Vital Mínimo. Esta propuesta consistía en una prestación dirigida a los hogares sin ingresos y en situación de

---

<sup>39</sup> <http://www.publico.es/politica/propone-renta-basica-600-euros.html>

necesidad. Se configuraba como un subsidio en coordinación con la prestación por desempleo para que una vez agotada ésta, comenzase a percibirse aquél de la manera más inmediata posible.

Este ingreso lo percibirían aquellos hogares que no tuviesen ningún tipo de ingresos. De este modo, aquellos hogares con uno o dos miembros percibirían el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), (es decir, 426 euros mensuales), los hogares con tres miembros el 107% del IPREM (570 euros mensuales) y los hogares con cuatro miembros o más, el 133% del IPREM (708 euros mensuales).

De la propuesta del PSOE concluimos que se trata de prestación no universal –sujeta a prueba de necesidad–, mensual, por hogar aunque con diferentes cuantías en función del número de miembros del mismo, e incompatible no solo ingresos procedentes del trabajo, sino con cualquier otro tipo de ingresos.

El subsidio que propuso la coalición Unidad Popular fue llamado Renta Básica Garantizada y consistiría en una prestación económica o en forma de recursos sociales (becas, vivienda, etc.) para todas aquellas personas mayores de 18 años que ingresasen menos del 70% del SMI. La cantidad a percibir sería de al menos el 70% del SMI (unos 458 euros). Se reconocía una modulación en función de los miembros de la unidad familiar aunque no se explicitaba cuál en el programa.

En consecuencia, se trataba de una prestación no universal, mensual, por hogar, modulable, y, a priori, compatible con otros ingresos hasta el límite del 70% del SMI.

En la siguiente tabla podemos ver a modo de resumen las principales características de los programas que hemos analizado.

**Cuadro 6**

	Universal	Compatible con otras rentas	Compatible con un salario	Modulable en función del nº de miembros del hogar
Podemos				
UP				
PSOE				

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas políticos.

Por su parte, dentro de los partidos que no llevaron un programa de rentas en sus programas, UPyD mencionaba que homogeneizaría al alza las cuantías de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, que las rentas mínimas de inserción deberían ser las mismas «*vivas donde vivas*», y que la renta mínima de subsistencia sería igual para todos.

No encontramos en el programa de UPyD ningún término cuantitativo, tampoco a quién se le concedería este subsidio. Es de suponer que la cuantía de la renta mínima de inserción –unificada– sería la de la comunidad autónoma más alta<sup>40</sup>, por lo que la propuesta de UPyD consistiría en subir todas las rentas de pobreza de las comunidades autónomas hasta que llegasen al máximo que hemos mencionado.

Pasando ahora al partido político Ciudadanos, en el punto VI «Políticas Sociales. Dignidad Sin Exclusión» de su programa, que es el lugar donde debería encontrarse una propuesta de este tipo, se proclama genéricamente una «Ley Marco de Servicios Sociales» y un mínimo de prestaciones, que ni se concretan ni se explica quién accedería a ellas. Lo que sí podemos encontrar en el programa de Ciudadanos es una crítica a una renta de estas características, pues, en palabras textuales, habla de «*una renta garantizada, que desincentiva el trabajo*». Por lo que se puede ver, este partido político estaría en contra de un programa de subsidios de estas características.

En cambio, Ciudadanos sí recoge en su programa lo que ellos denominan «Complemento Salarial Anual Garantizado» del que podrían beneficiarse aquellos trabajadores cuyos salarios fuesen más bajos. La finalidad es similar a la que persigue la Renta Complementaria de Podemos: asistir a aquellos trabajadores más pobres.

En último lugar, según el programa del Partido Popular, éste busca combatir la pobreza y la exclusión social, aunque no se menciona ninguna medida concreta. Se habla de «*una ley básica de Servicios Sociales de ámbito nacional que garantice, con carácter uniforme para toda España, unas prestaciones comunes*», aunque una vez más no se recogen propuestas concretas como las que estamos examinando en el presente trabajo.

---

<sup>40</sup> La Comunidad autónoma con la Renta Mínima de Inserción más alta era en 2014 la Comunidad Foral de Navarra, con una cuantía máxima de 962,10 euros, seguida muy de cerca por la cantidad máxima que se puede percibir en el País Vasco, que asciende a 945,88 euros.

En conclusión, en España actualmente son los partidos de izquierdas los que promueven la implantación de una renta mínima garantizada, aunque con diferencias entre ellos en cuanto a requisitos, compatibilidades y cuantías. El resto de partidos no se aventura a incluir en sus programas políticos medidas de estas características.

Completaremos el análisis con otras propuestas de modelos de garantía de ingresos mínimos que han tenido relevancia en España, más allá del ámbito de los partidos políticos.

Una propuesta formulada con un amplio respaldo social fue la Renta Garantizada de Ciudadanía<sup>41</sup>, realizada por una comisión formada por varias entidades catalanas<sup>42</sup>. Consistía en establecer una prestación económica de carácter mensual con la finalidad de suplir la falta de ingresos total o parcial de aquellos ciudadanos mayores de 18 años, legalmente residentes en Cataluña, y cuyos ingresos no superasen el indicador de renta de suficiencia de Cataluña que cada año había de establecer la Ley de Presupuestos de la Generalitat<sup>43</sup>. La situación de falta de recursos económicos se tenía que haber producido durante, como mínimo, los cuatro meses anteriores a la presentación de la solicitud.

El límite de ingresos individual y para el núcleo familiar o de convivencia, por debajo del cual se tendría derecho a la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía, se calculaba de la siguiente forma:

$$\text{Indicador de renta de suficiencia} + \text{Indicador de renta de suficiencia} \times (n-1) \times 0,7$$

A modo de ejemplo, para calcular la prestación que recibiría un núcleo familiar de 5 miembros, sumaríamos el indicador de renta de suficiencia (7.967,73 euros) con el mismo indicador multiplicado por 4 y por 0,7. De esta manera obtendríamos la prestación que percibiría este hogar, que sería de unos 2.523 euros mensuales.

---

<sup>41</sup> Iniciativa Legislativa Popular al Parlamento de Cataluña.

<sup>42</sup> Como entidades adheridas al proyecto podemos encontrar las siguientes: Asamblea de Treballadors/es aturats/des de Barcelona, Assemblea Social de Catalunya., Associació Ciutadana Anti-Sida de Catalunya (ACASC), ATTAC Acordem, CCOO Catalunya, CJB Gràcia, CO.BAS, Col. Treballadors/es Socials Catalunya, Col.lectiu Ronda, CONFAVC, Constituents Barcelona, Coordinadora treballadors/res a l'atur de Catalunya, Crida Desobediència Civil, Cristianisme al Segle XXI, CUP, ECAS, Enginyeria Sense Fronteres Rubí, ERC, Església Plural, EUiA, FAVB Barcelona, Front Cívic de Catalunya, IAC, IC/EUiA, ICV, Justícia i Pau, Moviment 15M, PAH Plataforma Afectats per la Hipoteca, PSC, Socialisme XXI, UGT Catalunya, Xarxa en Lluita pels Drets Socials de Girona, Xarxa pels Drets Socials d'Osona, Xarxa Renda Bàsica, XSUC

<sup>43</sup> Este indicador era en 2015 de 569,12 euros mensuales y de 7.967,73 euros anuales, prorrogado para el ejercicio de 2016 en tanto que no se apruebe una nueva Ley de Presupuestos en Cataluña.

Para determinar si se cumple el requisito de carencia de rentas se han de sumar la totalidad de rentas de los miembros del núcleo familiar y dividir las por el número de personas del núcleo y, si el resultado es inferior a la cantidad preestablecida como límite de subsistencia, se tiene derecho a la RGC en la cuantía necesaria para garantizar los ingresos de subsistencia, hasta un máximo de 7.967,73 euros/año. Si con la cuantía íntegra de una prestación de la RGC no se llega al límite de subsistencia, otra persona del núcleo tendrá derecho a otra prestación de la RGC.

Otra propuesta es la Renta Mínima Garantizada –también llamada Prestación de Ingresos Mínimos– formulada por CCOO (2015, pp. 77 y ss.) y que sintetizaremos aquí.

En primer lugar, su finalidad es suplir el vacío de desatención que el actual sistema de garantía de ingresos mínimos presenta. La Prestación de Ingresos Mínimos consiste en una cantidad económica que se percibe de forma indefinida, en tanto en cuanto el beneficiario cumple los requisitos de acceso y mantiene su situación de carencia de ingresos.

Se establece una prestación general de cuantía equivalente al 80% del IPREM vigente en cada momento<sup>44</sup> y se condiciona como único recurso tras haber agotado el derecho a otras prestaciones del sistema.

Los requisitos de acceso a esta renta se pueden sintetizar en los siguientes: 1) ser mayor de 18 años y menor de 65, 2) residir legalmente en territorio español, 3) carecer de recursos económicos superiores al 75% del SMI<sup>45</sup>, 4) no tener derecho a otro tipo de prestación por desempleo y 5) estar inscrito como demandante de empleo.

No se exigen periodos de cotización previos, y es incompatible como hemos visto, con otros subsidios del ámbito del desempleo. No es incompatible no obstante con las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, aunque sí se tendrán en cuenta esos ingresos para calcular el umbral que hemos mencionado antes.

En el supuesto de que un perceptor de esta prestación comenzase a trabajar, operaría la suspensión de la prestación, y de reinicio de la misma si posteriormente se volviese a una situación de desempleo.

---

<sup>44</sup> En 2015 la cuantía de la prestación sería de 426 euros/mes.

<sup>45</sup> Esto es, 5.837 euros/año o 486 euros/mes.

## 2. ¿UNA RENTA BÁSICA?

«La renta básica es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente acreditado, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otro modo, independientemente de en qué puedan consistir otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva» (Raventós Pañella, 2012, p. 11).

A esta definición podríamos añadirle «sin exigencia de periodos de cotización previos», puesto que generalmente los autores que han tratado este tema añaden este punto.

El concepto no es algo novedoso, pudiendo encontrar propuestas de modelos de renta básica desde principios del siglo pasado. Una de las primeras formulaciones que se hizo fue la llevada a cabo por Robert Van der Veen y Philippe van Parijs, quienes propusieron, bajo el nombre de *universal grant*, un modelo de renta básica individual, universal e incondicional. Para estos autores, la finalidad de una renta básica era la de corregir la pobreza que genera el sistema<sup>46</sup>.

Un punto de vista muy interesante es el que asocia el alto grado de automatización que sufren numerosas tareas productivas en nuestra sociedad, y por ende nuestros empleos, con la implantación en un futuro de una renta básica. Este planteamiento fue, entre otros, sostenido por Robert Theobald en su libro «*Free men and free markets*», publicado en 1963, donde recogía una propuesta de renta mínima garantizada motivada por la convicción de que la automatización de los empleos haría el trabajo como algo obsoleto y que por ello el Estado debería hacerse cargo de mantener el consumo facilitando unos ingresos mínimos a los ciudadanos.

Esta teoría, aunque tiene más de cincuenta años, sigue de actualidad entre quienes defienden modelos de rentas mínimas y sobre todo entre los que propugnan la implantación de una renta básica<sup>47</sup>.

Sin embargo, hubo que esperar hasta 1988 para encontrar la primera única experiencia real de renta básica –aunque con salvedades, ya que no está pensada para combatir la pobreza– existente en el planeta. Hablamos del *Alaska Permanent Fund Corporation*,

---

<sup>46</sup> Véase Iglesias Fernández (2014), p. 43

<sup>47</sup><https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/25/basic-income-challenge-digital-economy-jobs-automation>

que tiene su origen en una propuesta política hecha en 1970 por el entonces Gobernador estatal, quien preocupado por que los beneficios procedentes de la industria extractiva solo pudieran ser disfrutados por la generación actual, decidió constituir un fondo de reserva que repartiese un dividendo anual a cada ciudadano a lo largo de los años. El importe del subsidio ha variado dependiendo del año y del mercado del petróleo, oscilando entre los 200 dólares por persona y año hasta los 2.000 dólares<sup>48</sup>.

## 2.1 Tipos de renta básica (RB)

La literatura sobre la renta básica generalmente viene distinguiendo entre el modelo fuerte de Renta Básica y el modelo débil.

El modelo fuerte de RB, según algunos autores<sup>49</sup>, viene exigiendo como requisitos que sea de carácter individual, universal –para todas las personas y de carácter no contributivo–, e incondicional, es decir, independiente del nivel de ingresos y sin ninguna relación con el mercado de trabajo asalariado.

Otras características adicionales suelen ser la exigencia de una cuantía mínima –umbral de pobreza– y que sea equitativo. La RB no tiene por qué consistir íntegramente en una prestación económica, pudiendo consistir un porcentaje en inversiones de índole público<sup>50</sup>. Otra consecuencia de una RB fuerte sería la refundición de todo el sistema de prestaciones públicas en una sola prestación.

Los modelos débiles son aquellos que no contienen alguna de las tres características indispensables de las que hemos hablado: individualidad, universalidad e incondicionalidad.

Modelos de rentas como el Impuesto Negativo<sup>51</sup> o las RMI de las comunidades autónomas son ejemplos de esto, ya que según estos esquemas se concedería la RB solamente a una parte de los ciudadanos, o a la familia como unidad, por algún importe

---

<sup>48</sup> Van Parijs y Vanderborght (2015), pp. 62 y 63

<sup>49</sup> Iglesias Fernández (2014), pp. 44-50.

<sup>50</sup> Esta idea se conoce como *participación* según la cual, la satisfacción de las necesidades personales en una sociedad no pueden ser satisfechas completamente con una prestación individual, sino que el Estado debe invertir una parte en servicios públicos tales como educación, sanidad, etc.

<sup>51</sup> El Impuesto Negativo es un mecanismo por el que por cada euro que un trabajador gana se le descuenta menos de un euro en el subsidio, hasta que lleguen a un determinado umbral marcado por el Estado. Es equivalente a decir que, hasta ese tramo, perciben un subsidio, y de los nuevos ingresos pagan un impuesto igual al descuento del subsidio. A partir de ese umbral, se pagan impuestos de manera normal.



menor al umbral de la pobreza, o exigiendo una contraprestación a cambio por parte del ciudadano.

## **2.2 La renta básica en países de nuestro entorno**

A finales de 2015, varios medios de comunicación españoles se hicieron eco<sup>52</sup> de una iniciativa gubernamental del Presidente del Gobierno de Finlandia según la cual, se entregaría una renta mensual a todos los ciudadanos del país –por lo tanto, una renta básica– de unos 800 euros aproximadamente, libres de impuestos, a condición de reducir el aparato de Servicios Sociales del Estado, para que cada ciudadano decidiese en qué gastar esa cantidad, es decir, decidir si priorizarlo en Sanidad, Educación o guardarlo para la Jubilación. Aparentemente, el gasto del Gobierno se dispararía, pero el Gobierno finlandés confiaba en aumentar los ingresos públicos con la mayor actividad de los ciudadanos derivada de esa cantidad extra, y rebajar costes reduciendo el aparato burocrático del Estado.

Si bien en la actualidad no tenemos ningún ejemplo de una prestación de estas características efectivamente implantada en ningún país de nuestro entorno, sí podemos encontrar propuestas similares que se encuentran en fases más tempranas de implantación en otros países europeos, como por ejemplo Holanda o Suiza.

En Holanda se va a estudiar la viabilidad de un proyecto piloto sobre la implantación de una renta básica universal. El experimento durará un año, y se dividirá a los participantes en varios grupos; uno de ellos será el grupo de control y el resto tendrá cada uno una serie de características distintas para estudiar las opciones, y después elegir la que más se adecúe a las necesidades del país. Inicialmente se plantea que esta renta ascienda a unos 1000 euros mensuales<sup>53</sup>.

En Suiza, el 5 de junio de 2016 se rechazó mediante referéndum<sup>54</sup> el establecimiento de una renta básica universal, que, contemplaba unos 2.300 euros al mes para adultos y unos 600 euros para niños<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> <http://www.elmundo.es/opinion/2015/12/10/56686cec22601d79088b45e7.html>

<sup>53</sup> <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6912009/08/15/Cuarenta-municipios-holandeses-planean-experimentar-con-la-renta-basica-universal.html>

<sup>54</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031\\_423489.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031_423489.html)

<sup>55</sup> <http://www.elmundo.es/economia/2016/06/01/574ddacfe5fdeae10b8b45f4.html>

### 2.3 Viabilidad financiera de la RB

Una de las cuestiones más controvertidas, común a todas las propuestas de Renta Básica, es la que tiene que ver con su financiación. Haciendo un cálculo rápido y simple, teniendo en cuenta que aproximadamente España cuenta con 46,5 millones de habitantes<sup>56</sup> y, estando determinados los umbrales de pobreza relativa y severa respectivamente en 8.011 y 5.341 euros anuales, el Estado debería destinar una parte de su presupuesto de unos 372 mil millones de euros si tomamos el umbral de pobreza relativa y de unos 250 mil millones si tomamos el de pobreza severa.

Nótese que esta cifra es muy superior al gasto que realizan anualmente el conjunto de Administraciones Públicas por el total de las prestaciones que hemos analizado en apartados anteriores.

Algunos autores han estudiado la viabilidad financiera de la RB, para lo que se han propuesto varias ideas. En primer lugar, habría que cuantificar qué porcentaje de la RB va a ser en especie –servicios públicos– y cuál en forma de prestación económica. El Estado ya soporta el coste de un gran número de servicios sociales por lo que habría que descontarlo a la hora del cálculo de la prestación<sup>57</sup>. En segundo lugar, sería interesante estructurar a la población en colectivos diferenciados y establecer la prioridades de atención, para poder implementar una renta de estas características de manera gradual o por etapas<sup>58</sup>.

En todo caso, el coste final de una renta básica consistiría en multiplicar la cuantía anual –tanto prestación en mano al ciudadano como servicios público incluido en el modelo definido– por el total de la población, repartido entre el número de años que dure la implementación del mismo, si es que se opta por realizarse gradualmente.

En el marco de las XIII Jornadas de Economía Pública realizadas en la Universidad de Zaragoza el 6 de noviembre de 2015 y que llevaron por título «*La renta básica y los subsidios salariales: aproximaciones desde la economía pública*», el profesor Jordi Arcarons presentó un estudio realizado conjuntamente con los profesores Daniel

---

<sup>56</sup> INE, Cifras de población 2015.

<sup>57</sup> Esta idea parte de la base de que la población no podría vivir por sí misma aun cuando se le proporcionase una renta básica muy alta pues requiere del aparato del Estado para que le provea de una serie de servicios públicos. Con mayor profundidad, puede verse, entre otros, en Iglesias Fernández *et al*, (2001), p. 80

<sup>58</sup> Iglesias Fernández, Busqueta y Sáez Bayona (2001), pp. 94-97.

Raventós y Lluís Torrens en el cual se perfilaba una propuesta de renta básica para España y que contaba con un examen de su posible financiación.

Detectan que serían necesarios 217 mil millones para la RB de las personas que figuran en los datos de la Agencia Tributaria en relación al IRPF. Adicionalmente, para aquella población no detectada a través del IRPF serían necesarios 62 mil millones de euros. Esto hace un total de aproximadamente 279 mil millones de euros. Recuérdese que actualmente se recaudan unos 67 mil millones en concepto de IRPF.

La propuesta de estos autores gira en torno a dos ejes. En primer lugar, se obtendría una parte de la financiación necesaria a través la supresión de las prestaciones existentes en el sistema actual, que ellos cuantifican en unos 92 mil millones de euros. En segundo lugar, se establecería un tipo único del 49% en el IRPF, que conseguiría recaudar el resto necesario.

En resumen, la financiación de esta renta básica provendría de la refundición de todo el catálogo de prestaciones públicas y de un aumento de la recaudación mediante el IRPF.

Habría que tener en cuenta factores como por ejemplo la trampa de la inactividad, ya que algunos ciudadanos tendrían incentivos a dejar de trabajar y a vivir únicamente con esta renta básica.

## IV. CONCLUSIONES

Tras un análisis de la situación española en términos de pobreza y desigualdad, de una revisión del catálogo de prestaciones asistenciales con el que cuenta nuestro país, y de dos bloques diferenciados de propuestas a la falta de eficiencia a la hora de combatir la pobreza, cabe elaborar las siguientes conclusiones.

La pobreza en España es más grave que en el resto de Europa. Las tasas de pobreza relativa y severa son mayores que las de sus socios europeos.

La pobreza en España es más prevalente entre la población en edad de trabajar y por consiguiente entre los menores, que entre los mayores de 65 años, debido principalmente a la falta de orientación hacia estos colectivos que tradicionalmente ha tenido el sistema de prestaciones públicas, centrandolo principalmente su atención a la vejez, a la incapacidad, y posteriormente al desempleo.

España tiene una de las tasas europeas más altas de pobreza laboral, consecuencia forzosa de lo anterior, ya que prácticamente no encontramos prestaciones que permitan el acceso a familias en las que alguno de sus miembros perciba algún tipo de salario. Además, no existe ninguna prestación dentro del catálogo de prestaciones públicas que consista en una renta diferencial compatible con rentas del trabajo, cuestión que favorece el efecto conocido como trampa de la inactividad, y por ello, en determinadas ocasiones en que un trabajador tenga un salario bajo y viva en un hogar pobre, se pueden encontrar incentivos a no trabajar.

El SMI en España es insuficiente para obtener unas condiciones de vida aceptables dentro de hogares con baja intensidad laboral, en particular, en España tiene un grado muy bajo de cobertura, ya que el SMI apenas cubre la mitad del umbral de pobreza relativa. Sin embargo, no hay estudios que demuestren que la subida del SMI consiga mitigar las tasas de pobreza.

La brecha de pobreza española es mayor que en el resto de países de Europa, lo que nos hace afirmar, junto con las tasas de pobreza relativa, que en España los pobres son más pobres y más numerosos que en el resto de Europa.

El sistema español es menos eficaz que los sistemas de protección europeos. Reduce la pobreza en menor medida, probablemente esta infraprotección sea fruto de la falta de

adecuación que tienen las cuantías presentes dentro del mismo con respecto al SMI. Cuenta con un catálogo de prestaciones muy variado, con multitud de trabas en el acceso, y con varias prestaciones en extinción, que se solapan unas con otras, y que genera la paradoja de que, pese al elevado número de los mismos, no consiguen llegar a todas las personas en situación de necesidad por no cumplir los requisitos de ninguno de ellos.

No solo se genera inequidad horizontal –derivada del diferente nivel de protección a personas con nivel de necesidades similar– sino también territorial. Algunas CCAA, en el contexto de las rentas mínimas de inserción, presentan notables diferencias en el grado de cobertura entre ellas. Es una asignatura pendiente el garantizar el mismo grado de protección dentro del país, teniendo también en cuenta, las posibles diferencias en el nivel de vida entre CCAA.

El sistema español debe adaptarse a las nuevas formas de pobreza en España. Ya no se limita al binomio vejez–desempleo sino que además ahora afecta a la población trabajadora y a los menores dependientes de ésta.

En este contexto, el debate sobre la garantía de un mínimo al mes a todas las personas miembro de un Estado toma una gran relevancia. Las nuevas tendencias en este ámbito señalan la necesidad de garantizar un mínimo disponible al mes a todos los ciudadanos, que redundaría en el beneficio común de todos, puesto que se evitarían situaciones de marginación social.

Una renta mínima garantizada implicaría asegurar una cantidad periódica a todos aquellos hogares cuyos ingresos se sitúen por debajo de un umbral determinado. Es importante recalcar que para lograr el objetivo de erradicación de la pobreza deben estar incluidos como posibles beneficiarios del mismo todos los ciudadanos, sin importar su ocupación o la procedencia de sus ingresos, teniendo tan solo en cuenta la falta de unos ingresos mínimos.

La elección del umbral de pobreza relativa o severa como límite sería un gran paso, pues lograría garantizar unas condiciones dignas a toda la población.

Las opciones son varias. En primer lugar, podría estipularse una renta diferencial que se otorgaría a cada hogar –sin ingresos procedentes del trabajo– hasta cubrir el mínimo establecido, por lo que aquellas personas que cuenten con ingresos por encima de esa

cantidad no percibirían nada, y aquellos que no llegasen, recibirían lo justo para situarse en ese umbral.

Otra opción, enfocada a la población trabajadora, y con la intención de fomentar la actividad de los perceptores de subsidios sería establecer dos límites. Uno sería el que hemos descrito en el párrafo anterior y otro estaría situado por encima, por lo que los ciudadanos que trabajen y estén situados por debajo del primer límite, recibirían una prestación diferencial complementaria de sus ingresos y compatible con los mismos, con el segundo límite como máximo. Es decir, la prestación sería compatible con otros ingresos hasta el segundo límite, pero solamente se generaría el derecho a la prestación al estar situado por debajo del primer límite. Los ciudadanos que no desempeñen un empleo, recibirían una prestación en la manera descrita en el párrafo anterior.

La prestación que reciba el hogar debería tener en cuenta la composición del mismo (el número de adultos y de menores) por lo que sería interesante establecer un coeficiente modulador en función del número de miembros. La escala podría ser la de la OCDE modificada, que establece que, para el primer adulto, se dará la prestación en su cuantía completa, para cada adulto adicional, se multiplicará por 0.5 y para cada menor, por 0,3.

Varios países europeos ya cuentan con rentas de estas características, aunque generalmente la cuantía que reconocen dista mucho de los umbrales de pobreza de cada país por lo que esta es una asignatura pendiente en el ámbito europeo.

En todo caso, debería analizarse el efecto de incentivos tendría en determinados colectivos, sobre todo la falta de incentivos que generaría al poderse igualar el SMI con la cuantía de la prestación, derivando todo esto probablemente en la trampa de la inactividad.

Podría ser de interés también estudiar efectos en el impuesto implícito, ya que situarte un euro por encima o por debajo del umbral de pobreza o del que se determinase para generar derecho a la prestación, supondría un cambio importante en la percepción neta de ingresos de los hogares en cuestión.

En el caso español, las principales formaciones políticas –sobre todo aquellas del ala política más progresista– han comenzado a esbozar tímidos modelos de rentas mínimas garantizadas, aunque distan mucho de ser verdaderos mecanismos de lucha contra la pobreza.

De manera evidente, habría que buscar forma de financiar una prestación de garantía de ingresos mínimos, ya que su coste sería superior al que afronta el estado con la actual disposición del catálogo de prestaciones.

En último lugar, una renta básica en España, aunque resulta interesante como objeto de estudio, requeriría una reforma fiscal profunda, además del alto coste que supondría refundir el sistema de prestaciones que tenemos en la actualidad, y dadas las fuertes restricciones presupuestarias y de déficit que nuestro país debe soportar, considero arriesgado emprender una reforma de estas características, incluso de manera gradual.

Se trata en todo caso de una propuesta que requiere un análisis mucho más profundo, y que no ha sido tema central de este trabajo. Las teorías acerca de la renta básica son muy amplias y completas, y en este texto se ha intentado dar unas nociones básicas del concepto, sin ánimo de estudiar a fondo la viabilidad de una renta básica para España.

No obstante, la renta básica tiene a día de hoy una perspectiva preeminentemente teórica debido a la falta de aplicación práctica real en ninguna sociedad y las consecuencias y efectos que tendría sobre una población no están todavía claras.

## BIBLIOGRAFÍA

AYALA CAÑÓN, L. (2016), «El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma», *Papeles de Economía Española*, nº 147.

AYALA CAÑÓN, L. y CANTÓ SÁNCHEZ, O. (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*, UNICEF, Madrid.

BANDRÉS MOLINÉ, E. (2012), “La financiación de los servicios sociales”, en Ezquerro Huerva, A, (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona.

BANDRÉS MOLINÉ, E. (2016) «Gasto social, redistribución y desigualdad», *Papeles de Economía Española*, nº 147.

BAUER, P. T. (1975) «El círculo vicioso de la pobreza y la brecha creciente entre países: ideología y experiencia», *Cuadernos de Economía: Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 3, nº 8.

COMISIONES OBRERAS (2015), *El sistema de protección social en España 2015*, Cuadernos de Información Sindical.

FUNDACIÓN E.A.P.N.-España (2014), *Dossier de pobreza*, Madrid.

FUNDACIÓN FOESSA (2015), *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, Madrid.

GARCÍA-NIETO PARÍS, J. N. (1990) «Concepto y alcance de renta mínima e ingreso ciudadano», *Renta mínima y salario ciudadano, Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada*, nº 78.

GARCÍA-NIETO PARÍS, J. N., y ROJO TORRECILLA, E. (1989) «Lucha contra la pobreza y cambio social. Renta Mínima Garantizada y Salario Ciudadano», *La Acción Social, Cuadernos de Formación*, nº 13.

HARRINGTON, M. (1962), *The Other America*, Penguin Books, Harmondsworth.



IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. (2014), *La cultura de las rentas básicas. Historia de un concepto*, Virus Editorial, Barcelona.

IGLESIAS FERNÁNDEZ J., MANEL BUSQUETA J. y SÁEZ BAYONA M. (2001), *Todo sobre la renta básica. Introducción a los principios, conceptos, teorías y argumentos*, Virus Editorial, Barcelona.

LAPARRA NAVARRO, M. (2013), *La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano*, Círculo Cívico de Opinión, Madrid.

LAPARRA NAVARRO M. y AYALA CAÑÓN L. (2009), *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Fundación FOESSA y Cáritas, Madrid.

MARX I., y NOLAN B. (2013), «Trabajadores pobres», *Papeles de Economía Española*, nº 135.

RAVENTÓS PAÑELLA D. (2012), «¿Qué es la renta básica?», *El Viejo Topo*.

SANZO GONZÁLEZ L. (2005), «La introducción de la renta básica en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, nº 2.

TOWNSEND P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, University of California Press, Los Angeles.

URTEAGA OLANO E., (2011), «Las rentas mínimas en Francia», *Revista Papers*, vol. 63, nº 3.

VAN PARIJS P. y VANDERBORGHT Y. (2015), *La renta básica*, Ariel Economía, Barcelona.

## **RECURSOS DE INTERNET**

<http://www.psoe.es/propuestas/politica-social/ingreso-minimo-vital/>

<http://unpaiscontigo.es/programa/> apartado 101 del programa.

<http://unidadpopular.es/programa/>

<http://www.upyd.es/Todos-los-programas-electorales/Programa-Electoral-UPyD-Elecciones-Generales-2015>

<http://www.publico.es/politica/propone-renta-basica-600-euros.html>

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/25/basic-income-challenge-digital-economy-jobs-automation>

<http://www.elmundo.es/opinion/2015/12/10/56686cec22601d79088b45e7.html>

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6912009/08/15/Cuarenta-municipios-holandeses-planean-experimentar-con-la-renta-basica-universal.html>

[http://economia.elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031\\_423489.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031_423489.html)

<http://www.elmundo.es/economia/2016/06/01/574ddacfe5fdeae10b8b45f4.html>

## ANEXO I

La finalidad de este apartado es realizar un análisis de los principales programas de garantía de ingresos mínimos que existen en España actualmente.

El requisito para que una prestación sea considerada como perteneciente al sistema de prestaciones asistenciales en lo que a este trabajo respecta es que para su obtención, se le exija al solicitante una prueba de necesidad.

Pensiones no contributivas	Pensiones asistenciales	Renta Activa de Inserción
Complementos de mínimos de pensiones	SGIM-LISMI	Rentas mínimas de las CCAA
SOVI	Subsidio por desempleo	Plan PREPARA

Vamos a ver ahora detalladamente en qué consiste cada una de las prestaciones.

**Pensiones no contributivas:** Son prestaciones económicas –aunque acompañadas de asistencia médico-farmacéutica gratuita y de otros servicios complementarios– que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo. Dentro de esta modalidad, se encuentran las pensiones por invalidez y por vejez.<sup>59</sup> Las Pensiones de Jubilación y de Invalidez no Contributivas son incompatibles entre sí, con las Pensiones Asistenciales (PAS) y con los Subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos. Pero la Pensión de Invalidez no Contributiva es compatible con el salario por trabajo hasta un límite de 11.540,73 euros anuales<sup>60</sup>. Actualmente son gestionadas por el IMSERSO. Se encuentran reguladas por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Requisitos: carecer de ingresos suficientes (inferiores a 5.150,60 euros anuales, aunque con correcciones por pertenecer a una unidad económica familiar).

<sup>59</sup> [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Pensionistas/Pensiones/ModalidadesClases/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Pensionistas/Pensiones/ModalidadesClases/index.htm)

<sup>60</sup> Datos de 2016.

**Complementos para pensiones inferiores a la mínima:** los beneficiarios del Sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, que no perciban rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente se establezca, tendrán derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, siempre que residan en territorio español.<sup>61</sup> La finalidad de esta modalidad de prestación es alcanzar una cantidad mínima que el Estado considera deseable para evitar situaciones de riesgo de pobreza. Se encuentran regulados en el art. 59 del TRLGSS. Los gestiona el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El requisito económico aquí es no percibir ingresos excluidas la pensión a complementar de más de 7.116,18 euros anuales. El complemento económico por tanto, será el correspondiente hasta llegar al mínimo que anualmente se determine, que para 2016 es el siguiente.

Tipo de pensión	Cuantía €/mes
Jubilación o retiro con cónyuge a cargo	784,90
Jubilación o retiro sin cónyuge a cargo: unidad económica unipersonal	636,10
Jubilación o retiro con cónyuge no a cargo	603,50

**SOVI:** es un seguro que reconoce pensiones de vejez, invalidez y viudedad de carácter imprescriptible, vitalicio y de cuantía fija a las personas que cumplan los requisitos exigidos.<sup>62</sup> Es un régimen residual aplicable aún a aquellos beneficiarios y sus derechohabientes que cumplieron los requisitos encontrándose la prestación en vigor y que no tienen derecho a otra pensión del actual sistema de Seguridad Social (a excepción de las pensiones de viudedad de las que puedan ser beneficiarios).

<sup>61</sup> [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_14/contenidos/guia\\_14\\_33\\_4.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_14/contenidos/guia_14_33_4.htm)

<sup>62</sup> [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Masinformacion/TramitesyGestiones/SeguroObligatoriode45964/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Masinformacion/TramitesyGestiones/SeguroObligatoriode45964/index.htm)

El primer instrumento normativo que lo reguló fue el Decreto 18-4-47, por el que se establece el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. Posteriormente fue complementado por varias normas que adaptaron su compatibilidad con otros regímenes. Lo gestiona el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Para el SOVI-Vejez, se exige que no se perciba otra prestación (la cuantía será de 407 euros mensuales) y si se percibe otra (la cuantía será de 395,20 euros mensuales), si existe concurrencia con una pensión de viudedad, la suma de la pensión o pensiones de viudedad y la del SOVI no podrá ser superior al doble de la pensión mínima de viudedad correspondiente a beneficiarios con 65 o más años vigente en cada momento, en cómputo anual. De superarse el límite indicado, se minorará la cuantía de la pensión SOVI en el importe necesario.

Para el SOVI-Viudedad, la cuantía es de 407 euros mensuales en 14 pagas.

Para el SOVI-Invalidez, las cuantías son las mismas que para el SOVI-Vejez, y es compatible con una pensión de viudedad en los mismos términos explicados más arriba.

**Pensiones Asistenciales:** las pensiones asistenciales son ayudas económicas individualizadas de carácter periódico en favor de ancianos y de enfermos.<sup>63</sup> Los requisitos son numerosos y buscaban abarcar a aquellas personas que no quedaban protegidas por ningún otro subsidio.

Quedaron derogadas a partir de la entrada en vigor del R.D. Ley 5/1992, de 21 de julio -posteriormente derogado por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre-, sin afectar a las pensiones ya reconocidas o pendientes de resolución.

La cuantía mensual de las pensiones asistenciales es fija para todas ellas -149,86 euros- y el número de pagas es de 12 mensualidades más dos extraordinarias.

**SGIM LISMI:** El sistema especial de prestaciones establecido en la Ley de Integración Social de las personas con discapacidad (LISMI), desarrollado en el Real Decreto 383/84, establece un conjunto de prestaciones económicas, entre las que se encuentra el subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM) y que consiste en una prestación

---

<sup>63</sup>[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/Est/Otra\\_Informaci\\_n\\_sobre\\_Protecci\\_n\\_Social/Pensiones\\_Asistenciales/177256](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otra_Informaci_n_sobre_Protecci_n_Social/Pensiones_Asistenciales/177256)

económica de carácter periódico destinada subvencionar las necesidades básicas, tales como alimentación, vestido y análogos de quienes careciendo de los medios necesarios para la supervivencia no están en condiciones por tener un grado de minusvalía para obtenerlos. Este subsidio, está suprimido en virtud de la Disposición Transitoria vigésima quinta del Real Decreto Legislativo 8/2015.<sup>64</sup> Como requisitos, interesa señalar que se requiere no superar el nivel de recursos económicos personales del 70%, en cómputo anual del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), vigente en cada momento. En el supuesto de que el beneficiario tenga personas a su cargo dicho importe se incrementará en un 10%, por cada miembro distinto del beneficiario hasta el tope máximo del 100% del citado indicador.

Consta de 2.098,04 euros anuales para 2016.

**Subsidio de desempleo:** El subsidio por desempleo es una ayuda económica para los desempleados que hayan agotado la prestación contributiva o no cumplan todas las condiciones para poder recibirla<sup>65</sup>. El acceso a este subsidio se plantea desde tres ámbitos principales: por agotamiento de la prestación contributiva, por pérdida de empleo y para mayores de 55 años que han perdido su empleo. Consiste en 426 euros mensuales y como requisito se exige no tener ingresos brutos propios superiores a 491,40 euros mensuales.

**Renta Activa de Inserción:** es un programa que tiene como objetivo incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de determinados colectivos de trabajadores desempleados. Incluye el abono de una prestación económica, denominada renta activa de inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales.<sup>66</sup>

Se exige no tener ingresos propios, en cómputo mensual, superiores al 75 % del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Tiene una duración de 11 meses.

---

<sup>64</sup>[http://imserso.es/imserso\\_01/prestaciones\\_y\\_subvenciones/prestaciones\\_lismi/normativa\\_requisitos/index.htm](http://imserso.es/imserso_01/prestaciones_y_subvenciones/prestaciones_lismi/normativa_requisitos/index.htm)

<sup>65</sup> <http://www.citapreviainem.es/subsidio-por-desempleo/>

<sup>66</sup> [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Masinformacion/TramitesyGestiones/RentaActivadeInserc49706/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Masinformacion/TramitesyGestiones/RentaActivadeInserc49706/index.htm)

La cuantía supone el 80% del IPREM, que en 2016 es de 532,51 euros mensuales, por lo que la cuantía será de 426 euros.

**Rentas Mínimas CCAA:** Se denominan Rentas Mínimas de Inserción (RMI) a los distintos programas que tienen las CCAA y la ciudades de Ceuta y Melilla dirigidos a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, acompañado además de un proceso de intervención social. En algunos casos estos programas se vinculan además con procesos de inserción laboral.

Esta prestación económica recibe diferentes denominaciones en función de la comunidad o ciudad autónoma, tales como salario social básico, ingreso mínimo de inserción, renta garantizada, etcétera. Como parte del Sistema público de Servicios Sociales, son una competencia exclusiva de las Comunidades y Ciudades Autónomas, por lo que cada una de ellas establece diferentes formas de acceso, requisitos exigidos, medidas complementarias su duración o su cuantía, entre otros.<sup>67</sup>

En España, cada Comunidad Autónoma establece los requisitos para su ayuda. Por lo general suelen ser estos: 1) Estar empadronado con cierta antigüedad en un municipio de la Comunidad Autónoma, 2) Carecer de recursos económicos suficientes para las necesidades básicas de la vida, 3) Haber solicitado ya todas las ayudas, prestaciones y pensiones que pudieran corresponder y 4) Aceptar las medidas de inserción laboral, orientación y formación que proponga la Comunidad Autónoma, ya que además de una ayuda económica se ponen recursos para intentar que la persona se integre laboralmente.

Es la prestación que más se asemeja a una prestación de garantía de ingresos mínimos.

**PREPARA:** El Plan PREPARA es una ayuda extraordinaria que se concede durante seis meses improrrogables a los trabajadores en desempleo que han agotado todas las prestaciones y subsidios y al mismo tiempo facilita formación para intentar que puedan volver al mercado laboral. Pensado para parados de larga duración o con cargas familiares<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup><http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/home.htm>

<sup>68</sup> <http://www.citapreviainem.es/plan-prepara-ayuda-400-euros/>

En el Prepara se concede una subvención de 2.400 o 2.700 euros por parado, que se cobra en 6 pagas de 400 o 450 euros mensuales, dependiendo de si hay o no responsabilidades familiares.

El trabajador en paro asume el compromiso de recibir formación para poder optar a otras salidas laborales.

**PAE:** Pensado para trabajadores desempleados con cargas familiares que habían agotado todas las ayudas anteriores existentes (en la misma línea que el PREPARA)<sup>69</sup>.

Aprobado por Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

---

<sup>69</sup> <http://www.citapreviainem.es/pae-programa-de-activacion-para-el-empleo/>