



EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA: UNA NOTA A VISTA DE PÁJARO

Luis Ayala Cañón
Universidad Rey Juan Carlos

UN COMPLEJO MOSAICO DE PRESTACIONES PARA FORMAR LA ÚLTIMA RED

El sistema de garantía de ingresos en España presenta algunas singularidades respecto al de otros países europeos. Se trata de un sistema más residual, con menor cobertura y prestaciones menos generosas, y con un diseño particular de la última red de protección económica. Al ser resultado de la cobertura gradual de diferentes necesidades, la última red se fue formando como resultado de sistemas muy diferentes en las condiciones de acceso y en las cuantías, combinándose las prestaciones específicas del gobierno central con las rentas mínimas autonómicas que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza.

Esas prestaciones aparecieron en distintos momentos del tiempo, generalmente focalizadas hacia categorías socioeconómicas específicas y con distinta lógica para cada colectivo protegido, lo que fue dando forma a un mosaico de prestaciones, con diferente capacidad protectora y distintas cuantías. La forma en que se fue tejiendo esta última malla de seguridad dio lugar a importantes problemas de articulación. Las diferencias se aprecian, sobre todo, en las cuantías. La diferente intensidad protectora que ofrece cada sistema lleva a niveles de cobertura también diferente de categorías de población y territorios. A ello se une la persistencia de algunas lagunas en la protección de determinados grupos y la limitada coordinación entre la Administración Central y las autonómicas, que son las responsables de dar cobertura al riesgo general de pobreza a través de los programas de renta mínima.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS

El desarrollo de la protección asistencial en España presenta notables singularidades respecto a otros países, tanto en el ritmo de crecimiento, la presencia de varias prestaciones de naturaleza categórica o las cuantías más bajas. El principal rasgo en el largo plazo es la expansión cobrada por el sistema, que en algunos momentos de la crisis llegó a contar con más de cinco millones y medio de prestaciones. Si se descuentan de esa cifra los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, con muchos beneficiarios pero cuantías muy reducidas, en 2017 había casi dos millones de prestaciones, no muy lejos del récord histórico de 2.220.000 de 2013.

Este crecimiento no ha sido continuo, sucediéndose etapas de expansión y de moderación en su crecimiento.



En términos generales, y a gran diferencia de lo sucedido en los principales países europeos, el sistema no empezó a definirse hasta los años ochenta. Hasta bien avanzada la década anterior, la gran mayoría de las prestaciones eran de naturaleza contributiva, ocupando las prestaciones asistenciales un lugar muy residual en el conjunto de la protección social. En los años ochenta, el rápido aumento del desempleo en la primera mitad de la década y el desarrollo tardío de instrumentos del Estado de Bienestar dio origen a un crecimiento importante de la protección asistencial. El eje en este desarrollo fue la progresiva cobertura de diferentes grupos de población históricamente muy vulnerables. Este proceso, iniciado con las personas mayores, fue extendiéndose progresivamente a otros colectivos.

Otro momento expansivo importante tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa, cuando coincidieron la introducción de nuevas prestaciones y una breve pero intensa recesión. El aumento de la demanda de protección asistencial, el desarrollo de las rentas mínimas autonómicas y el incremento de los niveles de pobreza, junto al recorte de la cobertura del sistema contributivo de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel histórico máximo hasta ese momento en el desarrollo de esta forma de protección. Ese proceso expansivo se frenó con la recuperación del crecimiento económico y, sobre todo, por la reducción del desempleo. Los cambios legislativos también actuaron en esa misma dirección de moderación del crecimiento del sistema.

La última fase en esta evolución estuvo protagonizada por la crisis. El crecimiento del desempleo y el aumento de la pobreza hicieron que se pasara de algo más de cuatro millones de prestaciones en 2007 a 5,6 millones sólo tres años después.

¿CÓMO CONTRIBUYE EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS A REDUCIR LA POBREZA?

El objetivo principal de las prestaciones de garantía de ingresos es servir de última malla de seguridad económica frente al riesgo de pobreza. En la práctica, sin embargo, el temor a que las prestaciones favorezcan una menor participación laboral o la opción en algunos sistemas por prestaciones más categóricas y selectivas han hecho que las cuantías se hayan ido estableciendo teniendo en cuenta otras referencias. Como resultado, en muchos países las prestaciones quedan lejos de los umbrales de pobreza y sus efectos sobre ésta son limitados.

Para que estas prestaciones puedan contribuir a rebajar sustancialmente la pobreza sus niveles de adecuación –relación entre las cuantías y el umbral de pobreza– deberían ser elevados. De la comparación de las cuantías con los umbrales de pobreza que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida del INE se desprende un problema importante de adecuación de las prestaciones. Las prestaciones que más fácilmente pueden compararse como las rentas mínimas o la RAI resultan claramente insuficientes (por debajo del 50% en las primeras y en torno al 35% en la segunda).

Dadas las reducidas cuantías y el escaso peso que tienen las prestaciones analizadas en la renta disponible de los hogares no es difícil anticipar un modesto efecto redistributivo. En casi todos los países de la Unión Europea, de hecho, y especialmente en los países mediterráneos, el efecto sobre la desigualdad de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones es poco relevante. Este efecto redistributivo tan limitado de las prestaciones de garantía de ingresos no debe interpretarse como el resultado de problemas de asignación o que no se concentren en los hogares con rentas más bajas. Los indicadores habitualmente estimados muestran altos niveles de progresividad en las prestaciones de garantía de ingresos.



Respecto a los efectos sobre la pobreza, el conjunto de prestaciones sociales, tanto contributivas como asistenciales, consigue reducirla a menos de la mitad, aumentando esa reducción a casi tres cuartas partes del total en el caso de la pobreza severa. Buena parte de ese efecto, sin embargo, debe atribuirse a las pensiones contributivas, que concentran casi la mitad del total de esa reducción. En el extremo opuesto, las prestaciones por hijo a cargo, a pesar de afectar a un número muy elevado de unidades beneficiarias, tienen un efecto muy pequeño sobre la incidencia de la pobreza. El efecto de las rentas mínimas de inserción también es pequeño.

Este cuadro de resultados se repite en la mayoría de las categorías socioeconómicas, aunque con algunos matices. Destacan, sobre todo, los problemas de cobertura en los menores de edad y jóvenes. Las elevadas tasas de pobreza infantil que hay en España, crecientes además en el tiempo, guardan una estrecha relación con la insuficiencia de los mecanismos de protección para trabajadores con salarios bajos, mayor probabilidad de desempleo y cargas familiares. En estos hogares, las prestaciones por hijo a cargo apenas tienen efecto sobre el riesgo de pobreza, salvo moderadamente en los hogares de mayor dimensión.

¿HAY UN PROBLEMA DE CRONIFICACIÓN?

Uno de los aspectos menos conocidos del funcionamiento del sistema de garantía de ingresos es la dinámica de las rentas mínimas autonómicas. Es común el juicio de que estas prestaciones generan desincentivos y favorecen el cobro de la prestación durante períodos prolongados. Son muy pocos, sin embargo, los datos que permiten conocer cómo las personas beneficiarias entran y salen de los programas o cuánto tiempo pasan en ellos.

Una de las pocas excepciones es el estudio realizado por varios autores para el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el marco del Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS), en el que se revisaron las necesidades de reforma del sistema de garantía de ingresos. La riqueza informativa de los registros de unidades beneficiarias de estos programas, con más de 600.000 observaciones correspondientes a los distintos episodios de participación en cada programa, permite contar con un retrato suficientemente ajustado de su dinámica.

La explotación de esa base de datos revela que una gran mayoría de los hogares que pasan por estos programas lo hacen durante períodos cortos (más de la mitad están menos de un año y la duración media es inferior a dos años). Para la mayoría de los hogares la renta mínima es, por tanto, una ayuda transitoria, aunque uno de cada diez hogares estuvo en los programas más de cinco años seguidos. Estas duraciones son inferiores a las estimadas en otros países, lo que invita a relativizar las posibles críticas de generación de dependencia, aunque hay que tener en cuenta que las cuantías son considerablemente menores en España.

El balance general, por tanto, es que se trata de episodios generalmente breves, aunque hay un número no desdeñable de entradas de larga duración, una cierta cronificación de quienes están en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de los que salieron volvieron a entrar). Los datos citados permiten constatar también un cierto problema de dependencia del tiempo que se lleva en los programas: la probabilidad de salir disminuye cuanto más tiempo se lleva en ellos. Este problema no se da, sin embargo, en todas las Comunidades Autónomas.



Es importante destacar que la participación en programas de inserción laboral parece tener un efecto positivo sobre el abandono de los programas. Hay una diferencia de casi siete puntos en cuanto a salidas exitosas entre quienes participaron en una actividad orientada al empleo y quienes lo hicieron sólo en acciones que trataban de mejorar las habilidades sociales generales. Dentro de las actividades que tratan de promover las habilidades laborales, destaca el porcentaje mucho mayor de salidas exitosas en el caso de las estrategias que tratan de incorporar cuanto antes a los participantes al mercado de trabajo en comparación con las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo.

LOS PROBLEMAS DE DESIGUALDAD INTERTERRITORIAL

Dentro del sistema de garantía de ingresos, las prestaciones que más se asemejan a las que en otros países constituyen el último recurso de la red de protección son las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Pese a que se trata de una parte pequeña del sistema, al suponer menos del 10% del gasto total, son las prestaciones más sujetas a debate, tanto por tratarse del único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza como por su carácter completamente descentralizado, que añade la fragmentación territorial a las diferencias ya citadas en las cuantías y cobertura que proporcionan las prestaciones de la administración central.

Desde su puesta en marcha, al diseño de las prestaciones y su financiación han correspondido con carácter exclusivo a los gobiernos territoriales, dando lugar a importantes diferencias en la orientación de los programas y en la cobertura ofrecida. El resultado ha sido una menor cobertura de los hogares con menores recursos en las regiones con menor renta per cápita y una gran desigualdad en los indicadores de población atendida, muy superior a las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio.

Diversos estudios han ido mostrando la existencia de diferencias sustanciales en las cuantías ofrecidas. Durante la crisis crecieron estas diferencias, sobre todo en las prestaciones destinadas a las familias con mayor número de hijos, aunque ya antes del cambio de ciclo la desigualdad en la protección ofrecida había ido aumentando. Esas diferencias pueden apreciarse tanto en los indicadores de adecuación citados anteriormente como en los de cobertura de los hogares sin ingresos.

NECESIDADES DE REFORMA

La evolución del sistema de garantía de ingresos en las tres últimas décadas ha estado marcada por su expansión. El sistema ha ido respondiendo a la aparición de nuevas necesidades sociales aumentando el número de prestaciones. Pese a ello, esta estrategia expansiva ha dejado algunos huecos en la red de protección, junto a abundantes obstáculos, con situaciones de necesidad no cubiertas y complejos procedimientos administrativos. Esto hace que el acceso a las prestaciones sea difícil para un número no desdeñable de hogares, siendo urgente una revisión de los procedimientos administrativos de cara a su simplificación. En la actualidad, hay normativas que son excluyentes.

En segundo lugar, las desigualdades citadas en la protección que reciben los ciudadanos residentes en territorios distintos van más allá de las diferencias naturales en el coste de la vida. Es urgente el aseguramiento, al menos, de un nivel de vida mínimo común en todo el territorio. En una línea similar, existen



grandes diferencias por categorías de población, al ser muy diferente la protección a la que se accede. Resulta necesaria también una mayor articulación del conjunto actual de prestaciones para rebajar esos problemas de equidad.

En tercer lugar, los fuertes requisitos de condicionalidad que caracterizan a buena parte de estas prestaciones se han mostrado claramente ineficaces para favorecer las transiciones al empleo. Resulta fundamental la revisión de estas prestaciones desde un objetivo principal más vinculado a la función de garantía de ingresos. Es necesario repensar el diseño de estas prestaciones mediante una correcta identificación de los obstáculos reales que las unidades beneficiarias encuentran en el mercado laboral.

Por último, hay que destacar los problemas de adecuación de las prestaciones. Sin un aumento de los recursos destinados a estos programas que favorezcan una mayor generosidad relativa será muy difícil que la última red de protección sea un colchón suficiente para la situaciones de insuficiencia de ingresos. Sin mejoras sustanciales de las cuantías será difícil que las distintas prestaciones den lugar a reducciones significativas y duraderas de la pobreza.