

Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa

MANUEL AGUILAR HENDRICKSON* Y ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA**

RESUMEN♦

En este artículo se revisa el desarrollo reciente de las políticas españolas de garantías de ingresos mínimos para la población activa, en concreto, las relacionadas con la protección asistencial del desempleo y con los programas de rentas mínimas de inserción. Se aporta así la información necesaria para valorar los cambios de naturaleza y función que han experimentado estas políticas desde la Gran Recesión. Ambas políticas dieron respuesta al crecimiento de las necesidades durante los primeros años, pero la prolongación de la crisis ha hecho visibles las limitaciones del sistema. Mientras que la protección asistencial al desempleo ha permanecido inalterada en sus fundamentos, las rentas mínimas, en los últimos años y de forma limitada y desigual, han incorporado instrumentos mejor adaptados a las nuevas condiciones de precariedad.

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados de bienestar de tradición bismarckiana o continental se han caracterizado

* Universidad de Barcelona (manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu).

** Universidad de Alcalá de Henares (ana.arriba@uah.es).

♦ Este artículo se basa en la siguiente publicación: Aguilar, M., Arriba, A. y Moreno, G. (2019). La garantía de ingresos mínimos. En FOESSA. *VIII Informe FOESSA*. [<http://bit.ly/2GzmMee>]. El trabajo de Ana Arriba se inscribe en el proyecto del Plan nacional I+D+i "Perspectiva comparada del Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas" (CSO2017-85486-P) [<http://www3.uah.es/pecotsasmineco/>].

por fundarse en sistemas de garantía de rentas estratificados en un nivel central contributivo y un nivel subsidiario de asistencia social. La lógica de estos sistemas para asegurar que la población disponga de un nivel suficiente de ingresos para subsistir dignamente se basa en varios elementos: a) la gran mayoría de la población activa y sus familias lo logrará por medio de un salario familiar suficiente, complementado por prestaciones familiares; b) las situaciones previsibles de pérdida del salario (por jubilación, invalidez, enfermedad o desempleo) quedarán cubiertas por un seguro contributivo; y c) para aquellas situaciones no cubiertas o insuficientemente protegidas, habrá que disponer de un nivel subsidiario de protección asistencial. Cuanto mejor funcione el mercado de trabajo y más amplia sea la cobertura del seguro, menor será el papel del nivel asistencial. En cualquier caso, este nivel asistencial suele ofrecer una protección inferior a la del nivel contributivo para evitar incentivos a la no cotización.

Los países del sur de Europa construyeron sus Estados de bienestar siguiendo el modelo bismarckiano, pero con algunos elementos propios (Ferrera, 1996) entre los que destacan el generoso nivel contributivo que se restringe a los *insiders* y la considerable desprotección de los sectores más alejados del mercado de trabajo formal. Ferrera (2005) señala entre los principales inhibidores del desarrollo de la protección asistencial el papel de la familia como amortiguador e integrador de recursos, la extensión

de la economía sumergida y la debilidad de la capacidad de gestión administrativa, en especial en las administraciones periféricas.

Esta interpretación debe ser matizada para el caso español. Por una parte, los sistemas de pensiones y de protección por desempleo contributivos fueron reformados ya en los años ochenta. En el caso de las pensiones, se estableció una prestación máxima que eliminó las situaciones, más visibles que numerosas, de “pensiones millonarias” que se han dado en los sistemas italiano, griego y portugués y que han servido para ilustrar la sobreprotección de los *insiders*. En el caso de la protección contributiva por desempleo, sucesivas reformas han limitado la intensidad y duración de la protección, al mismo tiempo que se desarrollaba un nivel asistencial. Así, España configuró en el periodo 1980–1995 un conjunto (más que un sistema) de mecanismos de garantía de ingresos de carácter asistencial para la población potencialmente activa. Sus dos componentes principales han sido el nivel asistencial de protección por desempleo (que incluye diversos subsidios como la renta activa de inserción y el subsidio agrario) y las rentas mínimas autonómicas.

Estos dos componentes del conjunto de mecanismos de garantía de ingresos parten de lugares distintos. El nivel asistencial de la protección por desempleo nace de los límites (en especial temporales) de la protección contributiva. En sus orígenes fue una prestación asistencial (es decir, requería insuficiencia de recursos) que prolongaba la protección de quienes agotaban las prestaciones contributivas. Con el tiempo, se ha extendido a varios grupos de desempleados identificados como “más necesitados” por edad, por la duración del desempleo o por tener cargas familiares, así como a nuevos grupos (excarcelados y víctimas de violencia de género, entre otros). Se trata de un dispositivo de protección asistencial (por tanto, dirigido a hogares de bajos ingresos) que nunca ha pretendido generalizar la protección, pero que sí se ha ido extendiendo desde el centro del mercado de trabajo hacia su periferia.

Por su parte, las rentas mínimas autonómicas nacieron de un proceso político complejo (Arriba, 2002; Natili, 2019). Aunque la diversidad de los programas autonómicos hace difícil cualquier generalización, sí puede decirse que son programas que construyen la protección asistencial desde la periferia al centro, al revés

que sucede con el desempleo asistencial. En un número significativo de casos, y sobre todo en su etapa inicial, las rentas mínimas se definen como dispositivos orientados hacia los excluidos sociales, no hacia los desempleados de bajos ingresos. Esta distinción entre desempleados y excluidos ha supuesto una importante fractura de la protección económica asistencial en España, que se superpone a la que separa servicios de empleo y servicios sociales y responsabilidades centrales y autonómicas.

Es importante subrayar que estos dos dispositivos no han sido concebidos de forma integrada. Con frecuencia son tratados como campos separados de las políticas sociales, de modo que son diseñados y gobernados de forma separada y, en ocasiones, contradictoria. Seguramente, el ejemplo más palmario de esas contradicciones se encuentra en el hecho de que, a pesar del carácter subsidiario último de las rentas mínimas (en tanto que asistencia social autonómica), estas prestaciones son consideradas como ingresos en el acceso y cálculo de la cuantía de los subsidios asistenciales por desempleo, invirtiendo en la práctica la cadena de subsidiariedad.

En este artículo presentamos algunos de los rasgos básicos de este conjunto de dispositivos de protección económica asistencial para la población potencialmente activa y analizamos su evolución en el período que va desde el inicio de la Gran Recesión hasta la actualidad. En primer lugar, presentamos una síntesis de la situación en 2007, antes de que estallara la crisis; a continuación, analizamos los principales cambios en la extensión de las prestaciones y las reformas abordadas. Finalmente, apuntamos algunas de las cuestiones que permanecen abiertas en la actualidad.

2. EL SISTEMA EN VÍSPERAS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008

La Gran Recesión alteró los equilibrios económicos y sociales en España tras un período relativamente prolongado de intenso crecimiento económico y del empleo. Entre 1995 y 2007 el número de ocupados pasó de 12,5 a 20,6 millones y la tasa de empleo de la población entre 15 y 64 años de edad, del 46,8 al 65,8

por ciento, es decir, un aumento de 19 puntos en 12 años, según los datos anuales de la *Encuesta de Población Activa (EPA)*. Una parte muy sustancial de ese aumento se debió al incremento de la participación de las mujeres en el empleo y a la incorporación de nueva población trabajadora de origen inmigrante. A pesar de este crecimiento espectacular del empleo, la tasa de desempleo (para el mismo tramo de edad) se situaba en 2007 en un 8,3 por ciento. Aunque este porcentaje había caído desde el 22,8 por ciento en 1995, todavía representaba una cifra elevada en comparación con las registradas en otros países del entorno en momentos de bonanza económica semejantes.

2.1. Subsidios de desempleo

El nivel asistencial nació para proteger a personas en desempleo que hubiesen agotado las prestaciones contributivas, careciesen de ingresos y tuviesen cargas familiares. A partir de ahí se fueron añadiendo diferentes grupos de personas en desempleo en torno a cuatro ejes: el agotamiento de prestaciones con indicadores de necesidad, la protección reforzada de las personas con edades cercanas a la jubilación, la reincorporación al mercado de trabajo de algunos colectivos (procedentes de la emigración, la invalidez o la prisión) y la protección de personas con cotización insuficiente para percibir prestaciones contributivas.

En el año 2000, la creación de la Renta Activa de Inserción (RAI) incorporó al sistema una ayuda económica de acceso asistencial que formalmente no era un subsidio y que estaba destinada a trabajadores desempleados de larga duración que adquirieran el compromiso de participar en actividades favorecedoras de su inserción laboral. Introdujo, por tanto, una orientación activadora en la protección del desempleo.

Los diferentes subsidios que componían este nivel compartían una cuantía única básica, fijada en el límite de ingresos del 75 por ciento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), aunque con duración y requisitos específicos diversos (resumidos en los cuadros 1 y 2 del anexo). La referencia al SMI para el establecimiento de la cuantía se sustituyó desde 2004 por la del Indi-

cador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), lo que supuso, dado el limitado crecimiento de este indicador, una pérdida progresiva de intensidad protectora.

2.2. Rentas mínimas de las comunidades autónomas

Entre 1989 y 1995 las comunidades autónomas pusieron en marcha esquemas autonómicos de rentas mínimas que combinaban prestaciones de mínimos con acciones para la integración social, prioritariamente laboral, dirigidas a personas y hogares en situación de pobreza y exclusión social. Ubicados mayoritariamente en el área de acción de los servicios sociales, estos esquemas ofrecen una protección diferencial basada en una cuantía básica complementada en función del tamaño de la unidad de convivencia.

Hasta 2008, los itinerarios que los programas de rentas mínimas habían seguido eran heterogéneos: mientras en unas comunidades habían permanecido inalterados, en otras se habían reformado para mejorar y garantizar su calidad protectora (por ejemplo, en Navarra, País Vasco, Madrid o Asturias). Impulsados por su reconocimiento en una nueva generación de estatutos de autonomía y leyes autonómicas de servicios sociales, desde 2005 algunos gobiernos autonómicos habían emprendido la renovación de sus rentas mínimas con una orientación garantista.

Las rentas mínimas autonómicas ofrecían al inicio de la Gran Recesión niveles significativamente diferentes de protección a individuos y hogares con niveles similares de necesidad. La diversidad de los programas era notable en cuanto a los requisitos de acceso (edad, residencia o características del hogar) y las condiciones (renovación, compromisos de actividad, disponibilidad para el trabajo o escolarización de menores). En no pocos casos la garantía de la prestación desaparecía en una instrumentación de la política que concedía amplios márgenes de discrecionalidad a los gestores de las rentas mínimas. Su nivel de adecuación protectora, a excepción de Navarra y el País Vasco, resultaba bajo en comparación con los estándares europeos (Arriba, 2014; Ayala *et al.*, 2016; Sanzo, 2013; Zalakain, 2014).

Al comienzo de la crisis, el análisis conjunto de estos mecanismos de garantía de ingresos mostraba un sistema poco articulado, con escasa capacidad para la reducción de la pobreza en comparación con otros instrumentos (pensiones y prestaciones contributivas por desempleo), cuyo impacto sí era relevante (Ayala y Laparra, 2009). El sistema de garantía de mínimos se asentaba sobre dos lógicas distintas (desempleados y personas en situación de pobreza y exclusión), dejando importantes huecos y zonas grises de población con protección insuficiente e inadecuada como, por ejemplo, las personas con discapacidad. Además, los vínculos para la transición entre esquemas eran inexistentes (Rodríguez-Cabrero *et al.*, 2015a y 2015b; Laparra y Pérez-Erasmus, 2009).

8,2 al 26,1 por ciento, lo que supuso un incremento en el número de desempleados de 1,824 a 6,051 millones. Esta evolución sometió a una fuerte presión a los fragmentados y desiguales esquemas españoles de garantía de ingresos mínimos para la población activa. La imposición de políticas de consolidación fiscal o de austeridad centradas en el control del gasto limitaron, además, su capacidad de ofrecer un mínimo a los trabajadores y hogares que no contaban con ingresos suficientes.

3. LA PROTECCIÓN DE INGRESOS MÍNIMOS PARA LA POBLACIÓN ACTIVA DURANTE Y TRAS LA CRISIS

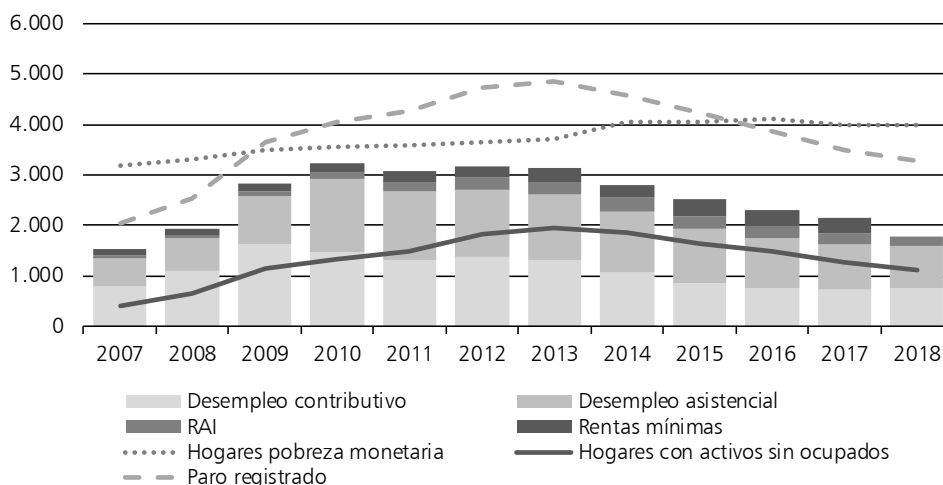
Según los datos anuales de la EPA, entre 2007 y 2014 la tasa del desempleo pasó del

3.1. El impacto de la crisis sobre la protección de ingresos mínimos

Desde el punto de vista de las magnitudes del sistema de prestaciones se pueden diferenciar varias etapas desde el comienzo de la crisis. Entre 2007 y 2010, el incremento del desempleo registrado se acompañó de un rápido aumento de las prestaciones por desempleo, especialmente las contributivas. Tras un largo

GRÁFICO 1

PERCEPTORES DE PRESTACIONES Y SUBSIDIOS DE DESEMPEÑO Y DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (PERCEPTORES ACUMULADOS POR AÑO), PARO REGISTRADO Y HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA (2007-2018)



Nota: Datos sobre rentas mínimas correspondientes a 2018 no disponibles.

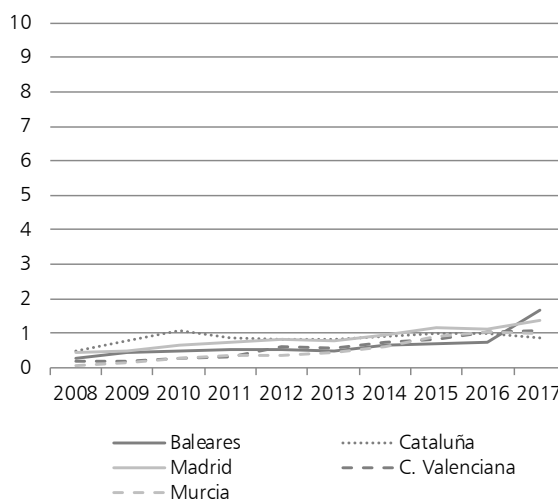
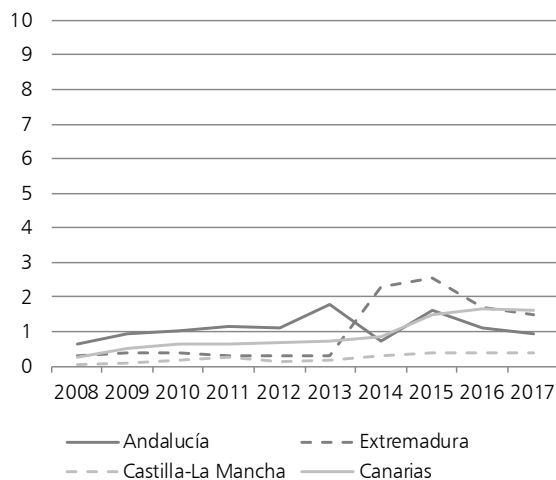
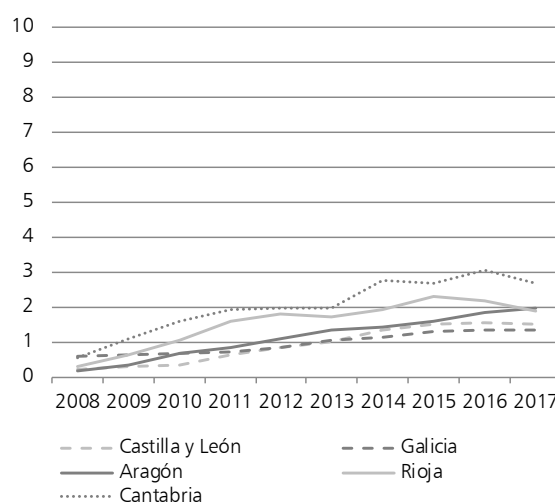
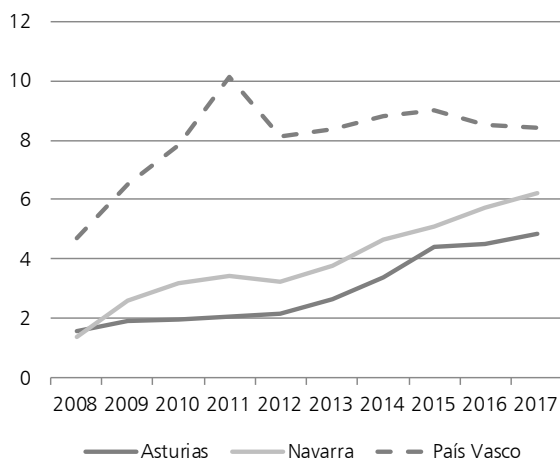
Fuentes: Servicio Público de Empleo Estatal, Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social), Encuesta de Población Activa, Encuesta Continua de Hogares y Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

período de altos niveles de empleo, las personas que se quedaron sin su puesto de trabajo accedieron de forma bastante amplia a las prestaciones contributivas. A partir de 2009 la protección contributiva empezó a agotarse para muchos desempleados, lo que se tradujo en un estancamiento de las prestaciones contributivas y un aumento de las asistenciales, incluida la RAI. La

tasa de cobertura más alta de las prestaciones del sistema de desempleo se alcanzó a comienzos de 2010, cuando alrededor del 80 por ciento de los desempleados registrados recibían alguna de las prestaciones de desempleo. También creció el volumen de hogares que percibían prestaciones de las rentas mínimas autonómicas (gráfico 1), que pasaron de 103.071 en 2007 a

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICA SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (2008-2017)



Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

192.633 en 2010, aunque este crecimiento fue muy desigual entre comunidades.

Aunque a partir de 2010 el paro registrado siguió aumentando, el número de prestaciones de desempleo se estancó o descendió con algunas oscilaciones (gráfico 1), por lo que disminuyó también la cobertura de las prestaciones de desempleo sobre el paro registrado y el de las prestaciones contributivas sobre el conjunto de las prestaciones (Aguilar, Arriba y Moreno, 2019).

A partir de 2013 disminuyeron tanto el desempleo registrado como el volumen de prestaciones de desempleo, por lo que los niveles de cobertura se mantuvieron en niveles inferiores a los verificados al comienzo de la crisis (en 2018 la tasa media de cobertura alcanzaba el 58,2 por ciento de los desempleados registrados). La protección de tipo asistencial pasó entonces a tener un papel protagonista en la protección por desempleo: las prestaciones asistenciales alcanzaron en 2016 el 60,8 por ciento del total de prestaciones, incluyendo la RAI, que suponía el 16,8 por ciento del total.

Por otra parte, el número de hogares perceptores de rentas mínimas autonómicas aumentó de forma constante hasta 2015 (con la excepción de 2012). A pesar de su disminución posterior, en 2017 el número de titulares (313.194) triplicaba al registrado en 2007. En conjunto, pasaron de representar el 0,64 por ciento de los hogares en 2007 al 1,7 por ciento en 2017. Es importante señalar que, si bien la cobertura tanto sobre la población en su conjunto como sobre la pobreza relativa de cada territorio es muy superior en tres comunidades (País Vasco, Navarra y Asturias), el crecimiento relativo en el resto de comunidades ha sido importante. Si en 2008 esas tres comunidades representaban un 43,3 por ciento del total de rentas mínimas, en 2017 su peso había caído al 36,5 por ciento (Aguilar, Arriba y Moreno, 2019).

Como se desprende de la información recogida en el gráfico 2, el crecimiento de las rentas mínimas no ha alterado las amplias diferencias en cobertura existentes de partida entre las comunidades (véase también el cuadro 2 del anexo). Las comunidades que han incrementado en mayor medida su cobertura entre 2007 y 2017 son las que ya en 2007 contaban con la

cobertura poblacional más elevada (País Vasco, Asturias y Navarra). En ese periodo, Navarra ha incorporado a la cobertura a un 5,2 por ciento de sus hogares, el País Vasco a un 4,1 por ciento y Asturias a un 3,3 por ciento. Se observa que, aun con niveles de cobertura bajos, varias comunidades muestran aumentos en el periodo 2008-17, como Aragón, la Comunidad Valenciana, Castilla y León o Baleares. Los incrementos más modestos se produjeron en Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña.

Tampoco se altera la escasa relación que existe desde la implantación de estos programas entre la incidencia de la pobreza y la extensión de las rentas mínimas en las comunidades autónomas. Las dos comunidades con los porcentajes de hogares en riesgo de pobreza monetaria más bajos (País Vasco y Navarra) cuentan con las coberturas más elevadas (87 por ciento y 75 por ciento, respectivamente), seguidas a distancia por Asturias (38,6 por ciento), mientras que la mayoría se sitúa por debajo del 10 por ciento.

Visto en conjunto, el volumen de prestaciones de garantía de mínimos creció durante los primeros años de la crisis, respondiendo en buena medida al aumento de la demanda impulsada por el incremento del desempleo y del número de hogares sin ingresos. A partir de 2012, este crecimiento se frenó, desenganchándose de la evolución de las necesidades crecientes, lo que cabe atribuir a las medidas introducidas para el control de costes en las prestaciones de desempleo y en las rentas mínimas autonómicas. A partir de 2014 descendieron tanto el desempleo registrado como el volumen de prestaciones de desempleo y, en mucha menor medida, el de las rentas mínimas autonómicas.

La larga duración de los episodios de desempleo en los que se han agotado las prestaciones junto con el incremento de la contratación de corta duración que impide la acumulación de suficiente tiempo de contribución contribuyen a explicar la decreciente cobertura del conjunto de la protección del desempleo y el aumento progresivo del protagonismo de las prestaciones asistenciales. El agotamiento de las prestaciones y la incapacidad de acceder a ellas han aumentado la presión sobre las rentas mínimas.

3.2. Reajuste continuo de la protección de ingresos mínimos

Más allá de las transformaciones del mercado de trabajo (de la evolución del desempleo, de su duración o de la baja calidad de muchos de los nuevos empleos creados durante la recuperación), las transformaciones en el escenario de ingresos mínimos para la población activa se derivan también de cambios en las políticas de protección.

3.2.1. 2008- 2010: Flexibilidad protectora para frenar el primer impacto de la crisis

Desde los primeros años de la crisis, al mismo tiempo que aumentaba el número de prestaciones de desempleo, se desarrollaron medidas destinadas a reforzar los apoyos para los trabajadores desempleados, con la pretensión de introducir flexibilidad interna y ampliar los mecanismos de protección social. Ya en 2009 se preveía que, dada la prolongación del desempleo, los trabajadores más afectados por la crisis agotarían sus prestaciones.

Entre las opciones que se estudiaron se encontraban la flexibilización y prolongación de los subsidios, la transformación de la RAI en una especie de renta mínima estatal, el apoyo desde el Gobierno central a las rentas mínimas autonómicas (Ayala y Laparra, 2009) o la creación de programas temporales que no comprometieran más allá del período de recesión y elevado desempleo. Esta última fórmula fue la adoptada por el gobierno. En agosto de 2009 se puso en marcha el nuevo Programa Temporal de Protección para la Inserción (PRODI)¹, una ampliación asistencial de carácter extraordinario y orientada a la activación. Se destinaba a quienes habían agotado la prestación o el subsidio, careciesen de rentas en el hogar y se comprometiesen a participar en un itinerario. Siguiendo el modelo de la RAI, la duración de la prestación (80 por ciento del IPREM) se estableció en seis meses no prorrogables, se podía percibir en una única ocasión, estaba condicionada

¹ Real Decreto Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

a la inscripción como demandante de empleo y a la suscripción de un compromiso de actividad, y ofrecía apoyo formativo para el proceso de inserción al empleo. La percepción del PRODI era incompatible con el cobro de ayudas sociales de otras administraciones públicas, incluidas las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Con modificaciones, este programa fue prorrogado hasta el mes de febrero de 2011. El PRODI supuso la inauguración de un modelo de política al que se ha recurrido reiteradamente desde entonces: una prestación de carácter extraordinario inscrita en un programa de carácter temporal que extiende parcialmente y de forma excepcional la cobertura asistencial del paro, sin modificar ni comprometer el sistema de protección del desempleo.

Las rentas mínimas autonómicas desarrollaron también, aunque de forma limitada, su carácter amortiguador de los efectos de la recesión, como muestra su crecimiento durante los tres primeros años de la crisis económica.

De todas formas, la crisis atravesó de lleno el proceso de reforma de los esquemas de rentas mínimas que algunos gobiernos autonómicos habían emprendido desde 2005. Impulsadas por la reforma de estatutos de autonomía o de leyes de servicios sociales, las renovaciones de tales esquemas pretendían precisamente elevar el estatus de estas prestaciones definiéndolas como derechos sociales o dotándolas de un carácter de garantía condicionada únicamente a la insuficiencia de ingresos. Así, aunque en 2007 Canarias, Cantabria, Murcia y Valencia habían aprobado ya leyes renovadas y ambiciosas, la crisis afectó a sus desarrollos reglamentarios o a la necesaria consecución de recursos. En otras comunidades, el proceso de reforma finalizó cuando los efectos de la crisis eran ostensibles (Castilla y León y Extremadura).

En este escenario, hay que destacar dos procesos autonómicos de reforma. El primero de ellos es la renovación del programa vasco en 2008 que incluyó medidas pioneras que, como en otras ocasiones han sido referencia en reformas posteriores de programas de rentas mínimas autonómicos. La Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social reorganizó la garantía de mínimos sobre el concepto de doble derecho a medios económicos y a apoyos personalizados, e introdujo una prestación complementaria de vivienda

de cuantía considerable. La garantía de ingresos adoptó dos modalidades: una renta básica para la inclusión social y una renta complementaria de ingresos del trabajo². El segundo es la reforma de Castilla y León de 2010 que introdujo transformaciones significativas que ampliaron de forma efectiva la calidad protectora del esquema en este contexto de crisis³.

3.2.2. 2011-2014: Restricción y control del gasto

A partir de 2010 el control del gasto público se convirtió en el eje sobre el giraron las reformas introducidas en la política social española. En el caso de los mecanismos de garantía de mínimos para población activa, las reformas contribuyeron a frenar su crecimiento, al mismo tiempo que las necesidades crecían (gráfico 1).

En 2011, el Programa de Recualificación Profesional PREPARA sustituía y reorientaba la actuación del PRODI⁴. Este cambio no abandonaba, sin embargo, el modelo de programa temporal y renovable de acceso asistencial a un itinerario personalizado de inserción laboral, acompañado por una ayuda económica de seis meses y sujeto a la obligación de participar en las acciones de búsqueda y apoyo al empleo. PREPARA era incompatible con haber participado en el PRODI o la RAI o con haber percibido prestaciones de renta o subsidio agrarios. Sí era compatible, en cambio, con las rentas mínimas autonómicas, que pasaron a ser computables en la prueba de ingresos, de modo que la ayuda de PREPARA podía completarlas (hasta el 75 por ciento del SMI), invirtiendo la lógica subsidiaria de la protección de garantía de mínimos.

Un segundo giro en la protección social, impulsado desde el nuevo gobierno del Partido Popular en 2012, introdujo reformas restrictivas a través de sucesivos paquetes de ajustes orientados a garantizar la estabilidad presupuestaria

² Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (Comunidad Autónoma del País Vasco).

³ Ley 7/2010 de 30 de agosto por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.

⁴ Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

y el fomento de la competitividad. En el caso de la protección por desempleo, las nuevas medidas eliminaron o recortaron los subsidios de desempleo (desaparición del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan la prestación, retraso del subsidio de mayores de 52 a mayores de 55), constriñeron las condiciones de acceso (refuerzo del papel del patrimonio en el acceso al subsidio), aumentaron las obligaciones y endurecieron las sanciones y pruebas (por ejemplo, suspensión de la prestación por falta de documentación requerida ante indicios de fraude y aumento de los requisitos de acreditación de búsqueda de empleo)⁵.

Nuevos paquetes fueron ampliando y generalizando este tipo de medidas (restricciones de salidas al extranjero, adaptación del régimen de infracciones y sanciones, obligación de mantenimiento de la demanda de empleo, pruebas de rentas más exigentes) a los distintos subsidios de desempleo⁶. Así sucedió también con los programas RAI (mayor vinculación al agotamiento de prestaciones, a la búsqueda activa de empleo y a la aceptación de ofertas de empleo y formación o control de las salidas al extranjero) y PREPARA (en agosto de 2012 se establecieron nuevas limitaciones al acceso dando prioridad a desempleados de larga duración y/o con cargas familiares).

El control del gasto en los subsidios de desempleo se basó en el estrechamiento del acceso, la focalización en ciertos colectivos y el endurecimiento de las condiciones de las prestaciones. Las reformas se explicaron en virtud de la búsqueda de una mayor eficacia de la protección del desempleo, que se traducía en la combinación de la protección de los ciudadanos más necesitados y la mejora de los mecanismos de inserción en el empleo. En este sentido, se reforzó también el control de los comportamientos y las conductas de los desempleados, con el fin de evitar potenciales fuentes de fraude⁷.

Al mismo tiempo, el Gobierno del Partido Popular dio continuidad a la vía de protec-

⁵ Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

⁶ Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo y Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

⁷ Real Decreto Ley 5/2013.

ción extraordinaria, estableciendo una prórroga automática del programa PREPARA, muy limitada debido a las restricciones de acceso, y vinculándola a la tasa de desempleo EPA. La incorporación en enero de 2015 del nuevo Programa de Activación para el Empleo (PAE) puso de manifiesto la vigencia de este modelo controlable de ampliación de la cobertura protectora⁸. El PAE establecía requisitos exigentes y complejos de acceso (desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que no hubiesen recibido ningún tipo de prestación en los últimos seis meses, hubiesen estado registrados como desempleados al menos 360 días en los 18 meses anteriores, acreditasen una búsqueda activa de empleo previa y firmasen un compromiso de participación). Además, daba acceso a un tutor individual y a una ayuda de seis meses compatible (con cuantía descontable) con la percepción de un salario.

El espacio de las rentas mínimas de las autonomías entró también en un proceso marcado, por un lado, por la presión de las políticas de consolidación fiscal y control del gasto y por otro, por el aumento de la demanda derivada del incremento del paro y el posterior agotamiento de las prestaciones y subsidios de desempleo. En este contexto, resultó complicado dar continuidad a la relativa flexibilidad que las rentas mínimas habían mostrado en los primeros años de crisis (Bergantiños *et al.*, 2017; Fernández, 2013). A pesar de ello y aunque con altibajos y desigualdades, el volumen total de titulares continuó creciendo.

A lo largo de la recesión, la mayor parte de los gobiernos autonómicos alteraron la regulación de las rentas mínimas de forma directa en su normativa (País Vasco y Navarra), a través de paquetes de medidas de sostenibilidad financiera (Cataluña y Cantabria) o en legislación de acompañamiento presupuestario (Madrid y Asturias). En todo caso, salvo en Extremadura, estos cambios no implicaron la reforma total del esquema protector. Se trataba, más bien, de estrategias heterogéneas para limitar el acceso a las prestaciones, endureciendo los requisitos de acceso, como los relativos a la residencia, las formas de contabilización de la carencia de recursos o la inscripción como desempleados (País Vasco, Cataluña, Cantabria, Madrid, Navarra o La Rioja), realizando ajustes de tipo administra-

⁸ Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

tivo en cuanto a los tiempos de resolución o la agilidad administrativa y documental, recortando las cuantías de las prestaciones (País Vasco, Cataluña, Navarra y La Rioja) o endureciendo las sanciones o el control del fraude (Cataluña, Cantabria y Madrid). Observadas conjuntamente, estas reformas introdujeron también nuevas formulaciones de los requisitos, condiciones o compromisos de los perceptores de rentas mínimas (firmas de acuerdos de inserción, requisitos de escolarización, no mendicidad, inscripción en los registros de desempleo o aceptación de ofertas de empleo) que no se habían detallado ni problematizado en las dos décadas anteriores.

De todos modos, algunas de las reformas sí afectaron a ejes importantes de la identidad de estos esquemas. Así, mientras unas regiones reforzaban su orientación hacia la inclusión activa, como el País Vasco, otras, como Cataluña o Navarra, definían a los colectivos más excluidos como su auténtico foco de intervención. Se introdujeron ligeras innovaciones, como la diferenciación de itinerarios con niveles de exigencia distintos en función de la valoración de la empleabilidad (Navarra y Galicia) o pequeñas formas de compatibilidad de la prestación con ingresos salariales y exenciones de alcance limitado del cómputo de ingresos por trabajo (Castilla y León y Galicia). En el País Vasco se trasladó la gestión de las rentas mínimas a los servicios de empleo.

3.2.3 2015: El debate público estatal sobre las rentas mínimas autonómicas

En 2015, cuando los indicadores económicos empezaban a mostrar signos de recuperación, las políticas de garantía de mínimos comenzaron a ser objeto de atención pública. Esto supuso una novedad, en especial para las políticas de rentas mínimas autonómicas que, salvo excepciones puntuales, habían tenido un escaso protagonismo en el debate político estatal. En esta discusión sobre las reformas participaron organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, responsables de la política pública, sindicatos y expertos, sucediéndose iniciativas diversas orientadas a evaluar y mejorar la situación actual.

Por ejemplo, en mayo de 2015 los sindicatos UGT y CC.OO. presentaron una Iniciativa

Legislativa Popular (ILP) en el Parlamento para el debate y la aprobación de una Prestación de Ingresos Mínimos o Renta Mínima Garantizada para todo el Estado vinculada a la Seguridad Social y financiada a través de Presupuestos Generales⁹. También algunas entidades del Tercer Sector de Acción Social publicaron distintos trabajos con valoraciones y propuestas de reforma de las políticas de garantía de ingresos mínimos: en diciembre de 2014, en el marco de una investigación sobre el conjunto europeo, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) España publicó el Informe de la Red Europea de Rentas Mínimas (EMIN) sobre estas prestaciones en España (Malgesini, 2014) y la Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA) elaboró un informe de estudios y propuestas sobre vías de mejora de la garantía de rentas en España (Fernández, 2015). A todo ello hay que añadir que, en el marco del Semestre Europeo, la Comisión y el Consejo Europeos han incidido repetidamente en la necesidad de reforzar los esquemas españoles de protección de ingresos mínimos¹⁰. Entre 2015 y 2016, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) impulsó la revisión del sistema de garantía de ingresos mínimos, a cargo de un equipo de expertos universitarios y cofinanciado por el Proyecto PROGRESS de la Unión Europea (Ayala *et al.*, 2016).

Por último, la garantía de ingresos mínimos cobró cierto protagonismo en las distintas convocatorias electorales de 2015. Tras las elecciones autonómicas celebradas ese año, la reforma de los programas de rentas mínimas se convirtió en un signo de la centralidad de las políticas sociales en los nuevos gobiernos autonómicos. De todas formas, lo que se puede considerar más novedoso es la aparición de la idea de implementación adicional de algún tipo de garantía de ingreso mínimo para todo el territorio español en la campaña electoral de diciembre de 2015. Eso sí, las propuestas de los partidos políticos diferían en cuanto al instrumento a

⁹ La tramitación de esta iniciativa no ha finalizado aún. La ILP fue debatida en la Comisión de Empleo y Seguridad Social en otoño de 2017, pero no ha habido iniciativas parlamentarias posteriores. Como consecuencia del debate en esta comisión parlamentaria, en marzo de 2018 el Gobierno encargó a la AIREF la realización de un informe sobre la eficacia, el coste fiscal y los posibles efectos de la propuesta y de los programas de garantía de ingresos mínimos. Los resultados de este trabajo, muy centrado en las rentas mínimas, se han publicado en junio de 2019.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/archive-european-semester-documents-spain_en

emplear: desde algún tipo de crédito fiscal o complemento salarial para trabajadores con ingresos insuficientes (Ciudadanos o Podemos), a la introducción de una prestación de cuantía fija (PSOE e IU), pasando por la ampliación de la prestación por hijo a cargo (PSOE), una garantía diferencial de ingresos (Podemos), un programa de trabajo garantizado (IU) o una renta básica universal (inicialmente Podemos). Además los acuerdos de gobierno derivados de las posteriores negociaciones entre partidos políticos incluyeron medidas de garantía de mínimos.

Durante la legislatura posterior, estos compromisos no se han llegado a materializar, pero la política de garantía de mínimos ha vuelto a aparecer en los programas de los partidos políticos en las elecciones generales de 2019. En ellas, los partidos políticos han mantenido propuestas programáticas diferentes siguiendo líneas similares a las de 2015. Sin embargo, varios partidos políticos (Ciudadanos, PSOE y Podemos) han coincidido en subrayar la importancia de la protección infantil.

Más allá de este debate, en julio de 2017 quedó bloqueada la vía que desde el comienzo de la crisis había ampliado de forma parcial y extraordinaria la cobertura asistencial de desempleo a través de programas temporales de activación para el empleo. Las sentencias del Tribunal Constitucional de julio y diciembre de 2017 consideraron que los programas PREPARA y PAE no eran prestaciones por desempleo en sentido estricto, sino políticas activas¹¹. Esta naturaleza, que había permitido su cofinanciación por la Unión Europea, las ubica entre las competencias autonómicas. Por ello, en septiembre de 2017, la Comisión Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acordó una “encomienda” temporal de las comunidades al SEPE de la gestión del Programa PREPARA hasta el 30 de abril de 2018, permitiendo una revisión y reorganización de estos programas (RAI, PREPARA y PAE) que tuviese en cuenta la distribución de competencias¹². El gobierno del Partido Popular propuso un sustituto, la Renta Complementaria de Desempleo, que integrase los tres programas especiales de protección de

¹¹ Tribunal Constitucional, Sentencias 100/2017 y 156/2017.

¹² Real Decreto Ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

desempleo, que fue rechazado por la mayoría de las comunidades autónomas y los sindicatos.

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 pusieron en marcha un nuevo subsidio de ampliación de la protección del desempleo, el Subsidio Extraordinario por Desempleo, SED, solicitable desde julio de 2018. El SED está destinado a desempleados de larga duración inscritos como demandantes de empleo (durante al menos un año de los últimos 18 meses) que hayan agotado otras prestaciones y que no hayan participado en el PAE. Al igual que para acceder al PAE, se exige la realización previa de actividades de búsqueda de empleo, pero no se permite la compatibilización con salarios. A finales de 2018 se prorrogó el SED debido a la ausencia de acuerdos alternativos y el gobierno del PSOE se comprometió a presentar una alternativa en cuatro meses. Los PGE de 2018 incluyeron modificaciones sobre la acreditación de la búsqueda de empleo e hicieron compatible el subsidio de desempleo con las rentas mínimas de inserción (que, en todo caso, continúan siendo computables en la prueba de carencia de renta y en la comprobación de responsabilidades familiares). Ya en marzo de 2019 se han revertido algunos de los recortes que durante el periodo 2011-2014 se habían aplicado a los subsidios de desempleo¹³.

Tras las elecciones autonómicas de 2015, la mayor parte de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia) iniciaron procesos de reforma de sus programas de rentas mínimas orientados a mejorar su eficacia y calidad protectoras. A pesar de que algunas comunidades no han cerrado todavía ese proceso de reformas, en otras (Baleares, Navarra, Cataluña o Valencia) se han implementado innovaciones significativas.

Prácticamente a través de todas las reformas emprendidas en este periodo los gobiernos autonómicos han buscado mejorar la garantía de acceso a la renta mínima a través de mecanismos diversos: nuevas denominaciones (derecho, garantía o básico), mecanismos de regulación fuertes (leyes en lugar de decretos), capacidad no limitada de ampliación presupuestaria, o acceso

¹³ Real Decreto Ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

a la prestación basado en requisitos objetivos (fundamentalmente la insuficiencia de rentas).

Una segunda línea de reformas ha consistido en la moderación, rebaja o eliminación de las condicionalidades de las prestaciones. En este periodo, algunas de las nuevas legislaciones autonómicas han definido la renta como un doble derecho o como dos derechos separados, a la renta y a los apoyos a la inserción; otras han establecido la carencia de rentas como la única condición para percibir la prestación (por ejemplo, Baleares y Navarra). Uno de los mecanismos más novedosos estriba en la definición de distintas cuantías de prestación económica en función de los compromisos de activación asumidos por los perceptores (tramos de ingresos no condicionados a realización de actividades, disponibilidad y compromiso para la participación en actividades o en el empleo) o de las categorías de perceptores. En esta línea se puede incluir también el cambio en los dispositivos administrativos de los programas que constituyen la separación de gestión de la renta y la intervención profesional para la inclusión y el traspaso de la gestión del programa a los servicios de empleo (por ejemplo, en el País Vasco o Cataluña).

Por último, la tercera línea de transformación de estos programas ha incidido en las formas de compatibilización de la prestación con otros ingresos tanto del empleo como de otras prestaciones. La complementariedad con los ingresos del trabajo va más allá del carácter diferencial de las rentas mínimas, pues se trata de rentas adicionales o reducciones parciales del cómputo de los ingresos del hogar que estimulen o eviten desincentivos (*make work pay*) a la participación laboral (desde hace tiempo funcionaban en el País Vasco, al que se han sumado Navarra y Valencia). Además, en algunas comunidades autónomas se ha introducido la posibilidad de complementar otras prestaciones como las pensiones no contributivas o las de viudedad a través de distintos mecanismos (por ejemplo, en el País Vasco y Navarra).

En cualquier caso, el impacto real de estas reformas es difícil de aislar y evaluar. Mientras en algunas comunidades se han producido aumentos significativos de perceptores y de gasto (por ejemplo, en Navarra), en otras, las reformas apenas parecen haber modificado la cobertura previa a la reforma (Cataluña). No disponemos de datos

para determinar en qué medida el crecimiento de estos esquemas se debe al proceso de implementación y a la gestión práctica de la nueva normativa o responde a otros factores, principalmente el impulso que los nuevos gobiernos autonómicos han querido dar a estos esquemas. Es preciso señalar que la cobertura aumentó considerablemente en algunas comunidades autónomas en las que no ha finalizado la correspondiente reforma del programa (Aragón) o antes de que la propia reforma se pusiese en marcha (Valencia).

4. CONCLUSIONES

El sistema de protección económica asistencial para la población potencialmente activa ha acusado el impacto de la Gran Recesión y de la situación social, en parte nueva, que ha dejado la crisis y la salida de esta. Mientras que el sistema de protección por desempleo tuvo una expansión y un impacto significativos en los primeros años de contracción de la economía, sus límites se hicieron evidentes ante la prolongación del desempleo. Esa dificultad no dio pie a un rediseño del sistema, que podría haber combinado una ampliación del desempleo asistencial con una mayor focalización, o incluso buscado formas de mayor integración entre desempleo asistencial y rentas mínimas autonómicas. Por el contrario, se optó por una ampliación muy selectiva, acotada y temporal, de efectividad limitada y que añadió mayor confusión al sistema. Su punto extremo desde el punto de vista formal fue la consideración por parte del Tribunal Constitucional de varias de estas medidas temporales como políticas activas y, por lo tanto, como una intromisión en las competencias autonómicas.

Si la limitada capacidad del sistema para paliar las consecuencias de la crisis ya ha sido señalada (Ayala *et al.*, 2016; Cantó, 2014), los debates y algunas de las reformas posteriores a 2015 marcan los límites del sistema para afrontar las formas de pobreza y precariedad que emergen o se profundizan en la actualidad. La disminución del tamaño de los hogares y la mayor incidencia del desempleo entre las personas principales de los hogares y sus parejas muestran la erosión del modelo de integración familiar de recursos que hacía razonablemente eficaz el modelo de protección asistencial en los años ochenta y noventa del siglo XX. Más aún, la extensión de formas de empleo parcia-

les (unas horas del día, unos días de la semana, algunas semanas del mes, algunos meses del año) provoca que cada vez más personas con ingresos muy bajos no puedan ser consideradas desempleadas, condición para el acceso al desempleo asistencial y a algunas rentas mínimas.

Puede parecer paradójico, pero la adaptación a las nuevas circunstancias (con todas sus limitaciones) ha avanzado más en las rentas mínimas autonómicas; la paradoja surge de constatar que algunos de los elementos clave de esa adaptación (mayor garantía de derechos, abordaje de situaciones de empleo poco retribuido, entradas y salidas rápidas del empleo) parecen situarse más en el campo que corresponde a la acción de la administración general del Estado que a la de la asistencia social autonómica. Varias comunidades han hecho esfuerzos para incorporar a sus mecanismos lógicas de relación con el mercado de trabajo (en cuanto a la compatibilidad o los estímulos al empleo) que les hacen entrar en un terreno que excede su campo tradicional de acción y requerirá no solo más financiación, sino también mejor coordinación con las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo.

El período que se inicia tras el ciclo electoral de 2019 puede ser de gran importancia en este terreno. ¿Continuarán las comunidades autónomas la política de reforma y ampliación de las rentas mínimas? ¿Podrán sostener estos programas, habida cuenta de las incertidumbres sobre la financiación autonómica? ¿Impulsarán los gobiernos centrales políticas de apoyo a las rentas mínimas autonómicas, o concentrarán sus esfuerzos en otras políticas complementarias de lucha contra la pobreza? ¿Será posible avanzar en políticas que reconozcan las formas de miniempleo que se están extendiendo y les den respuesta mediante rentas mínimas compatibles e incentivadoras del empleo o complementos salariales? ¿O continuarán pesando las categorías del modelo tradicional fordista de empleo y de la protección social bismarckiana tanto como para impedir la adaptación de la garantía de ingresos mínimos para la población activa? ¿Cómo se incorporará el creciente coste de la vivienda en ciertos territorios y para ciertos hogares con un sistema de protección poco pensado para hacer frente a esos gastos y unas políticas de vivienda social muy limitadas? Todos estos interrogantes permanecen abiertos y van a seguir exigiendo nuestra atención y análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M., ARRIBA, A. y MORENO, G. (2019). La garantía de ingresos mínimos. En FOESSA. *VIII Informe FOESSA* Madrid: FOESSA. Disponible en: (<http://bit.ly/2GzmMee>).
- ARRIBA, A. (2002). Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España. En L. MORENO (Ed.). *Pobreza y exclusión: La "malla de seguridad" en España*. Madrid: CSIC (pp. 175-220).
- (2014). El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis. En Fundación FOESSA. *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA. Disponible en: (<http://bit.ly/2SY2eBj>).
- ARRIBA, A. y MORENO, G. (2017). Vulnerabilidad y desprotección: los desempleados sin cobertura. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 28, pp. 299-318.
- AYALA, L. y LAPARRA, M. (2009). *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Caritas-FOESSA.
- AYALA, L., ARRANZ, J., GARCÍA, C. y MARTÍNEZ, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Madrid: MSSSI, PROGRESS Programme. Disponible en: (<http://bit.ly/2SY2eBj>).
- BERGANTIÑOS, N., FONT, R. y BACIGALUPE, A. (2017). Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas? *Papers*, 102(3), pp. 399-420.
- CANTÓ, O. (2014). La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución. En FOESSA. *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA. Disponible en: (<http://bit.ly/2YtKkv5>).
- CANTÓ, O. y AYALA, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Madrid: UNICEF.
- FERNÁNDEZ, G. (2013). El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis. *Documentación Social*, 166, pp. 169-191.
- FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015) *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: FOESSA
- FERRERA, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, pp. 17-37.
- (2005). Welfare states and social safety nets in Southern Europe: An introduction. EN M. FERRERA (Ed). *Welfare State Reform in Southern Europe: fighting poverty and social exclusion*, Londres: Routledge, pp. 1-32.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2016). Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015. *European Social Policy Network*. Disponible en: (<http://bit.ly/2lvdP6X>).
- LAPARRA, M. y PÉREZ-ERANSUS, B. (2009). Abordar la realidad de la exclusión en España a nivel local. En J. M. FRESNO (Ed.). *Políticas de inclusión activa en el plano local. Cuadernos Europeos*, No. 6. Fundación Luis Vives.
- MALGESINI, G. (2014). *EMIN. Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*. EAPN-EMIN. Disponible en: (<http://bit.ly/313ruso>).
- NATILI, M. (2019). *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan.
- NOGUERA, J. A. (2017). Modelos de políticas de garantía de rentas contar la pobreza. En M. KÖLLING y P. MARÍ-KLOSE (Eds.). *Los retos del estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 225-248.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y MORENO-FUENTES, F. J. (2015a). *ESPN Thematic Report on integrated support on minimum income: Spain*. European Social Policy Network. Disponible en: (<http://bit.ly/2ykf4H>).
- (2015b). *ESPN Thematic Report on integrated support for long-term unemployed: Spain*. European Social Policy Network. Disponible en: (<http://bit.ly/2On9tDY>).
- SANZO, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan*, 53, pp. 9-28.
- ZALAKAIN, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, 31, pp. 36-62.

ANEXO

CUADRO 1

SUBSIDIOS DE DESEMPLEO: REQUISITOS, CUANTÍA Y DURACIÓN (2008-2018)

	Edad (años)	Responsabilidades familiares*	Cotización previa (meses)	Umbral** (2008-2018)	Cuantía (2008-2018)	Duración (meses)
Cotización insuficiente		Sí	3-4-5			3-4-5
		No	6-12			21
		Sí	6-12			6
		Sí	12-18			18
		Sí	> 18			24
		Sí	12-18			24
Subsidio de desempleo	≤ 45 años	Sí	> 18			30
	≥ 45 años	Sí	> 18	75% SMI (450€-551,9€)	80% IPREM (413,5€-430,3€)	6
	≥ 52 años (2008-2012) ≥ 55 años (2012-2018)	No	72			Hasta jubilación
Emigrantes retornados						18
Liberados de prisión						18
Revisión de invalidez						18
Subsidio agrario (Andalucía y Extremadura)	< 52 años	Variable			80% IPREM (413,5€-430,3€)	6
	≥ 52 años		35 jor. en 12 meses			
Renta agraria (Andalucía y Extremadura)	< 52 años			Diferentes % SMI segun tamaño hogar		6
	≥ 52 años		35 jor. en 12 meses		80%/107% IPREM (413,5€ / 430,3€ - 553,1€ / 575,5€)	10

Subsidios de desempleo

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

SUBSIDIOS DE DESEMPLEO: REQUISITOS, CUANTÍA Y DURACIÓN (2008-2018)

	Edad (años)	Responsabilidades familiares*	Cotización previa (meses)	Umbral** (2008-2018)	Cuantía (2008-2018)	Duración (meses)
Desempleo larga duración	≥ 45 años					
Discapacidad ≥ 33%, DLD						
Emigrantes retornados	≥ 45 años				80% IPREM (413,5€ - 430,3€)	11
Víctimas violencia de género				75% SMI (450€ - 551,9€)		
Programa PRODI 2009-2011						6
Ayuda extraordinaria, DLD		No			75% IPREM (387,7€ - 403,4€)	
Responsabilidades familiares		Sí			85% IPREM (439,4€ - 457,2€)	6
Plan de Activación para el Empleo, PAE 2015-2017				75% SMI (450€ - 551,9€) No otras rentas autonómicas	80% IPREM (413,5€ - 430,3€)	6
Subsidio extraordinario por desempleo, SED Abril 2018		Sí			80% IPREM (413,5€ - 430,3€)	6

Ayudas extraordinarias

Notas: El IPREM 2017 fue modificado en julio de 2017 (PGE). Las cuantías de prestaciones indexadas con IPREM se han calculado con la actualización.

* Hijos menores de 26 años, cónyuge, hijos discapacitados, que estén a su cargo.

** Suma de ingresos mensuales de todos los miembros de unidad familiar (solicitante, cónyuge e hijos), dividida por el nº de miembros. En PREPARA incluye ingresos de los ascendientes.

Fuentes: Datos Servicio Público de Empleo Estatal (2019) y documentación legislativa.

ANEXO

CUADRO 2

RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CUANTÍAS POR TIPO DE HOGAR (2017****)

	Cuantías por tipos de hogar (2017) ***						Indexación cuantía básica	Cuantía máxima que se puede recibir
	Hogar unipersonal	Pareja sin hijos		Pareja con dos hijos		Persona adulta con un menor		
	Cuantía básica	Dos adultos	Dos adultos y dos menores	Un adulto y un menor	Cuantía básica			
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	406,22	458,64	563,48	458,64	62% SMI	655,2	
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	472	613,6	802,4	613,6	Presupuesto autonómico	707	
Asturias	Salario Social Básico	442,96	540,41	682,14	540,41	Presupuesto autonómico, teniendo en cuenta la inflación.	730,88	
Baleares*	Renta Social Garantizada	430,36	597,47	688,58	597,47	Prestaciones no contributivas	776,58	
Canarias	Prestación Canaria de Inserción	476,88	539,63	621,2	539,63	76% IPREM anual (14 meses)	665,13	
Cantabria	Renta Social Básica	430,27	537,84	650,79	537,84	80% IPREM	672,3	
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	420,42	470,87	571,77	470,87	60% IPREM		
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	430,27	537,84	645,41	537,84	80% IPREM	699,19	
Cataluña**	Renta Garantizada de Ciudadanía (Renta Mínima de Inserción)	564	836	1.062	836	100% indicador de renta de suficiencia de Cataluña	1.062	
Extremadura	Renta Básica Extremeña de Inserción	430,27	537,84	645,41	537,84	80% IPREM	726,08	
Galicia	Renta de Inclusión Social de Galicia	403,78	478,68	597	478,68	75% IPREM	726,08	
Madrid	Renta Mínima de Inserción	400	512,67	587,78	512,67	Presupuesto autonómico	707,7	

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CUANTÍAS POR TIPO DE HOGAR (2017**)**

	Cuantías por tipos de hogar (2017) ***						Cuantía máxima que se puede recibir
	Hogar unipersonal	Pareja sin hijos	Pareja con dos hijos	Persona adulta con un menor	Indexación cuantía básica	Cuantía máxima	
	Cuantía básica	Dos adultos	Dos adultos y dos menores	Un adulto y un menor	Cuantía básica	Cuantía máxima	
Murcia	Renta Básica de Inserción	430,27	484,06	591,615	537,84	80% IPREM	806,76
Navarra	Renta Garantizada	600	810	1.050	810	Presupuesto autonómico	1.200
País Vasco	Renta Garantizada de Ingresos	693	889,88	984,32	889,88	88% SMI	984,32
Rioja, La*	Renta de Ciudadanía	430,27	537,84	672,3	537,84	80% IPREM	672,3
Valencia	Renta Garantizada de Ciudadanía	388,51	419,84	457,44	419,84	62% IPREM	623,03
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social	300	330	390	330	Presupuesto de la Ciudad	420
Melilla*	Ingreso Melillense de Integración	458,64	535,08	687,96	535,08	50% SMI	764,40

Notas: * En las CC.AA. con más de un esquema de renta mínima, se ofrecen los datos de la prestación más elevada y más garantista. ** En 2017, la Renta Garantizada de Ciudadanía entró en funcionamiento el 15 de septiembre. *** El IPREM 2017 fue modificado en julio de 2017 (PGE). Las cuantías de prestaciones indexadas con IPREM se han calculado con la actualización. **** Último año disponible

Fuentes: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019) y documentos de las CC.AA.