

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

Resumen

El actual marco político ha abierto la posibilidad de una mejora del sistema de garantía de rentas en España. Partidos políticos, organizaciones sindicales y sociales han propuesto diversas medidas en este sentido, respondiendo al aumento de la pobreza y desigualdad y al deterioro de la cohesión social en nuestro país. Se resumen y relacionan dichas propuestas enmarcándolas dentro de los tres grandes parámetros de condicionamiento en el acceso a las mismas, la renta disponible, la relación con el empleo y la inclusión social. Se enuncian algunos de los principales debates en este momento y se resume la propuesta de mejora que desde la Fundación FOESSA se ha elaborado al hilo de este debate.

Palabras clave

Sistema de garantía de rentas Rentas mínimas de inserción. Renta garantizada. Renta básica. Ingreso mínimo vital. Evaluación de propuestas políticas.

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

Abstract

The current policy framework has opened the possibility of improving the system of guaranteed income in Spain. Political parties, unions and social organizations have proposed several measures in this regard to provide an answer to the increase in poverty and inequality as well as the erosion of social cohesion in our country. This article summarizes and frames these proposals under the three major parameters that determine the access to a guaranteed income: disposable income, relationship with employment and social inclusion. In addition, the article depicts some of the current major debates as well as the proposals that the FOESSA Foundation has drawn up as a result of these debates.

Keywords

System of guaranteed income. Guaranteed minimum income. Guaranteed income. Basic income. Minimum income living. Assessment of political proposals.

Author/Autor

Guillermo Fernández Maílo

Licenciado en Sociología, Diplomado en Trabajo Social,
Máster en Gestión Directiva de Organizaciones no Gubernamentales
Miembro del Equipo de Estudios de Cáritas Española
y del Comité Técnico de la Fundación FOESSA.
gfernandez.ssgg@caritas.es



La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

Introducción

La crisis ha puesto a prueba la fortaleza de nuestro sistema de protección social en su conjunto. El deterioro de las condiciones de vida de un amplio sector de la población ha sido mostrado en numerosos informes. Los profesionales de los Servicios Sociales han vivido de forma directa el aumento de más del 57% en el número de personas atendidas entre los años 2008 y 2013. La presión sobre el conjunto del sistema se ha notado de forma especial en aquellas prestaciones¹ diseñadas para garantizar unos mínimos de ingresos en las personas y hogares. Los mayores incrementos se han producido en los subsidios por desempleo, la Renta Activa de Inserción y las Rentas Mínimas de las CC.AA.

Esta presión sobre el sistema de garantía de mínimos ha tenido dos direcciones (Arriba, 2014). En primer lugar el enorme crecimiento del desempleo ha incrementado el volumen de demandas del conjunto en los sectores más golpeados por la crisis, destacando el incremento constante fruto del aumento del desempleo, la consolidación de un gran grupo de familias sin ningún tipo de ingreso y la elevación de las tasas de pobreza y privación material de los hogares. Los indicadores de exclusión social han impactado en un sector importante de la sociedad. Una segunda dirección se ha producido por la acción de las instituciones públicas. La puesta en práctica de la lógica de la austeridad, predominante en las políticas económicas de los gobiernos durante este periodo, ha puesto sobre la mesa la construcción de mecanismos de consolidación fiscal y políticas de estabilidad que han perjudicado de forma notable a los sectores de población ya enunciados.

El volumen de inversión dedicado a estas prestaciones entre el año 2007 y el 2015 se ha in-

crementado en un 43%, alcanzando cifras record cercanas a los 13.000 millones de euros. Si a esta cifra sumásemos los complementos a mínimos de las pensiones contributivas estaríamos hablando de cifras superiores a los 20.000 millones de euros. Este gasto en partidas asistenciales en las que se exige prueba de necesidad nos sitúa en el grupo de cabeza de los países europeos. El que las prestaciones de este tipo supongan casi cuatro puntos más que en la UE15 no se debe sin embargo a un mayor desarrollo de nuestro Estado de Bienestar, sino a una mayor asistencialización (Laparra, Zugasti, Virto 2015).

Vejez	2161,04
Salud	1567,36
Desempleo	780,91
Supervivencia	558,31
Discapacidad	429,19
Familia infancia	323,84
Exclusión social	55,60
Vivienda	29,19

Tabla 1: Gasto en protección social por habitante en el año 2013 por funciones en euros en PPA. Fuente: Eurostat, 2013

A pesar de estos incrementos hay tres razones fundamentales para que el sistema no haya podido responder adecuadamente a sus objetivos. Por un lado por el enorme impacto de la crisis en términos de aumento de la demanda. No se ha correspondido el incremento de las prestaciones con el incremento de las necesidades. Por otro, y no estando su origen en la crisis, existe una descompensación entre las distintas funciones a las que se destinan las prestaciones del sistema de garantía de mínimos. Esta disfunción se ha evidenciado aún más estos últimos años. Las mayores

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

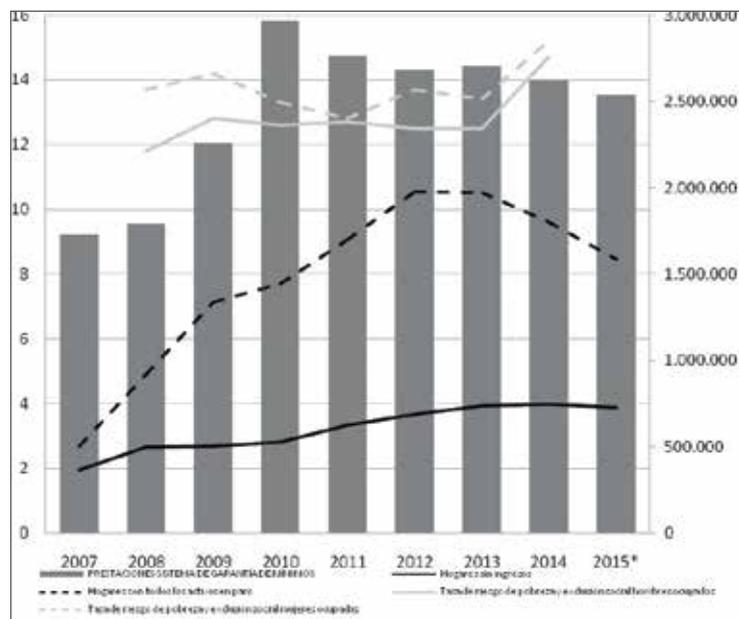


Gráfico 1: Evolución de los porcentajes de hogares sin ingresos, hogares con todos los activos en paro, personas ocupadas en riesgo de pobreza y exclusión 2007-2015 y del número de prestaciones de garantía de ingresos mínimos. Fuente: Encuesta de Población Activa, Encuesta de Condiciones de Vida y datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Los datos para 2015 tanto de rentas mínimas como del complemento de alquiler de vivienda de PNC son estimaciones en base al promedio de los últimos cuatro años.

inversiones se realizan frente a las situaciones de desempleo y de inactividad por la edad. Sin embargo la inversión en el ámbito de la exclusión, la familia e infancia o la vivienda no han estado en línea con su acrecentamiento.

Un tercer aspecto que tampoco es fruto de la crisis es el funcionamiento del propio sistema de garantía. Ya en el año 2009 la Fundación FOESSA planteaba que una de las necesidades perentorias era alcanzar una nueva articulación del conjunto del sistema. Sus niveles de eficiencia han sido siempre limitados, de hecho ya planteaban que “*si lo llamamos sistema es más como un eufemismo que como un concepto*”. Existe la necesidad

de repensar el conjunto de las prestaciones que han ido surgiendo a lo largo de los años, y adecuarlas por un lado, a la realidad de las necesidades ciudadanas tanto en cantidad como en sentido, y por otro, a que el entramado institucional del que dependen sea accesible y entendible para las personas con una lógica similar.

1. La emergencia de “viejas” realidades

Analicemos el aumento de la demanda. En primer lugar, sabemos que nuestro modelo de protección social ha primado a determinados colectivos (Fernández y Renes, 2014), personas trabajadoras con largas trayectorias de empleo, y mayores en relación a la jubilación. Un patrón heredado del sistema fordista de producción. Pero los contextos de necesidad no han sido ajenos a muchas otras realidades que han existido en España a lo largo de las últimas cuatro décadas. Si observáramos la curva del desempleo a largo plazo, desde que se inició el período democrático en nuestro país, las tres mayores tasas de paro sucedieron en el año 1985 (la reconversión industrial), 1994 (crisis económica 92-93) y 2012 (la gran recesión). Sin entrar en el hecho de que

notas

¹ A efectos de este trabajo consideramos que las prestaciones dentro del sistema de garantía de mínimos son: subsidio por desempleo, rentas agrarias, RAI, PRODI-PREPARA-PAE, PNC, PAS, SOVI, LISMI, RMI.

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

en estos cuarenta años solo disfrutamos de dos años con tasas de desempleo inferiores al 10%, la pregunta relevante a nuestros efectos es dónde fueron a parar las personas trabajadoras desempleadas en esas crisis. Parte, con la mejora del mercado de trabajo se reincorporaron al empleo, pero otra parte considerable, la diferencia que podemos observar entre las tres tasas, pasaron a nutrir la inactividad vía jubilaciones más o menos forzadas, el grupo del paro de larga duración o fueron directamente expulsadas del mercado de trabajo. Esa situación, extendida a lo largo de los años, ha sido una de las fuentes de nutrición del grupo de personas en pobreza y exclusión social de una forma crónica.

En segundo lugar, dentro de ese marco tradicional de protección, las personas mayores han sido objeto de especial atención. El gasto en pensiones en nuestro país es el mayor de todas las partidas presupuestarias. De hecho si el aseguramiento en la vejez no existiera las tasas de pobreza se dispa-

rarían. No es concebible un debilitamiento de las mismas sin unas graves consecuencias en términos de cohesión social. El perfil de la pobreza hasta el año 2007 desde el punto de vista del tamaño y la edad en el hogar, más allá del ingreso, contenía principalmente dos categorías de población, personas solas, muchas de ellas mayores, y por otro lado familias con gran número de miembros. Los factores edad, soledad y tamaño del núcleo de convivencia eran factores sociodemográficos muy relacionados con la pobreza. A lo largo de la crisis el perfil cambia y el factor número de miembros en el hogar se convierte en uno de los rasgos principales. De forma general la probabilidad de estar por debajo del umbral de pobreza ha aumentado a medida que el núcleo de convivencia incrementa su número de personas. Durante el período 2007-2013 los núcleos familiares más pequeños han resistido mejor el contexto socioeconómico (Ruiz, Ramírez, Gómez, 2013). El incremento de familias en el ámbito de la pobreza y exclusión social ha sido notable. Sirva como ejemplo el aumento entre



Gráfico 2: Tasa de paro en el IV trimestre del año durante la democracia en España. Fuente: EPA

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

el año 2011 al 2015 de las familias incorporadas en programas de rentas mínimas autonómicas en cinco puntos porcentuales. De esto no podemos deducir que se haya producido una sustitución de las personas y hogares presentes en el ámbito de la exclusión social, sino que se han incrementado con algunos perfiles diferentes, por ejemplo relacionados con el factor edad, donde se ha producido una cierta juvenilización.

En tercer lugar, además de realidades conocidas como las anteriores, paro de larga duración que acaba cronificándose en exclusión social, y el aumento de la pobreza en las familias, quiero reflejar el aumento de una tercera circunstancia, que tampoco es nueva, aunque sí se ha acrecentado debido a las medidas que se han llevado a cabo relacionadas con las soluciones que se han implementado para la reducción del desempleo. Me estoy refiriendo a los trabajadores y trabajadoras en situación de pobreza. En el año 2008 el 13,4% de las personas que estaban trabajando se situaban por debajo del umbral de riesgo de pobreza y exclusión social europeo. En los años anteriores a la gran recesión, en plena época dorada de la economía española, las cifras eran similares ¿acaso se nos ha olvidado la existencia de los mileuristas en aquel momento? Hoy las últimas cifras disponibles del indicador europeo nos sitúan a este grupo en el 17.6%. Los datos sufrieron un fuerte aumento a partir del año 2013 junto a los primeros síntomas de caída del desempleo. La situación de personas trabajando que no tienen un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades es en sí misma contradictoria. ¿No es el trabajo una de las fuentes principales de obtención de renta y por ende la solución ante las situaciones de pobreza? Parece que ya no tanto. Las políticas de activación siguen la lógica de la individualización de la responsabilidad, pero en un contexto donde lo estruc-

tural se encuentra en transformación, no parecen ser suficientes. Y esta realidad apenas está contemplada en la garantía de rentas en nuestro país.

2. Algunas aclaraciones conceptuales

Fruto de esta realidad, a lo largo de los últimos meses, y en el contexto de las últimas elecciones generales se han planteado una serie de propuestas por parte de partidos políticos y organizaciones sindicales para la mejora de la situación de falta de ingresos que se da en personas y familias. Antes de entrar en un breve análisis comparado de las mismas es conveniente aclarar algunos conceptos que se están manejando cuando se habla de propuestas en el ámbito de la garantía de rentas. Principalmente voy a diferenciar cuatro ideas distintas, que a veces se confunden, *renta mínima, renta garantizada, renta básica y créditos fiscales. Voy a diferenciarlas en base a tres parámetros que nos permiten un cierto grado de conceptualización: renta, empleo e inserción. Con ellos no quedarán definidas, ni mucho menos sus diferencias y similitudes, pero sí nos ayudarán a un mejor acercamiento.*

El factor renta será el primero. En qué grado la medida a implementar se encuentre condicionada por los ingresos que ya tenga la persona o el hogar, bien sea por su patrimonio, bien por traspasar un umbral de renta determinado, bien por su grado de compatibilidad con otros ingresos, serán, entre otros, los aspectos a tener en cuenta. El factor empleo será el segundo. En qué grado la percepción de una renta se encuentra condicionada en tener o conseguir un empleo, bien a través de programas de activación, bien a través de incompatibilidades, bien a través de ayudas a las empresas para la

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

MODALIDADES	GRADO DE CONDICIONAMIENTO		
	RENDA	EMPLEO	INCLUSIÓN SOCIAL
RENDA MÍNIMA	ALTO	ALTO	ALTO
RENDA GARANTIZADA	ALTO	BAJO/NINGUNO	BAJO/NINGUNO
CRÉDITOS FISCALES	BAJO/MEDIO	ALTO	BAJO/NINGUNO
RENDA BÁSICA	NINGUNO	NINGUNO	NINGUNO

Tabla 2: Gasto en protección social por habitante en el año 2013 por funciones en euros en PPA. Fuente: Eurostat, 2013

contratación, o incluso su compatibilidad con el empleo, serán también elementos que determinarán su concepción. Por último el tercer aspecto a tener en cuenta es la inserción. Me refiero, en este caso a la obligatoriedad de realizar alguna acción encaminada a la incorporación social, bien a través de la participación en un proyecto de inserción social, bien a través del cumplimiento de unas medidas prefijadas en la normativa, como por ejemplo la escolarización de menores.

La intersección de estos tres factores nos ofrece cuatro campos de desarrollo de las medidas, que a efectos descriptivos serían, renta mínima, renta garantizada, renta básica y créditos fiscales.

La renta mínima sería aquella que ofrece unos mayores niveles de condicionamiento, tanto desde el punto de vista del acceso a la misma en función de un nivel de renta preestablecido, bien por las obligaciones y limitaciones de compatibilidad en relación al empleo, bien por la obligatoriedad de incorporarse a un proyecto de inserción. En esta concepción se encuentran la gran mayoría de las rentas mínimas que se perciben en el ámbito de las CC.AA. Es cierto, que se podrían hacer múltiples matizaciones en función del grado de condicionamiento, tanto en la norma como en su aplicación. Un ejemplo de gradación en este asunto.

La Renta Social Básica de Cantabria permite una cierta compatibilidad con el empleo en función de que el ingreso no supere cierto límite de tiempo y de cantidad. De alguna manera intenta compatibilizar la percepción de la misma con un pequeño ingreso de carácter esporádico. En la Renta de inclusión Social de Galicia se contempla, de forma específica, un complemento denominado Tramo de Transición al Empleo que posibilita una mayor complementariedad y con unos límites de ingresos superiores comparativamente hablando. En general los formatos de este tipo de renta conllevan la obligatoriedad de la participación en planes individualizados de inserción, también en las nuevas reformas que se han acometido, por ejemplo como la renta básica extremeña. La diferencia de tratamiento va a venir más ligada a cómo los profesionales de los servicios sociales desarrollen este tipo de planes con las personas destinatarias de los mismos. En la medida que es obligatorio se aleja de la concepción de derecho que pudiera incluso quedar reflejada en la normativa.

La renta garantizada es aquella que disocia la percepción de una renta suficiente para la supervivencia de la obligatoriedad de vincular su percepción a un empleo o a la participación en un programa de inserción o incorporación social. La percepción de la misma estaría condicionada a

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

no sobrepasar un umbral de ingreso que generalmente se vincula a la línea de la pobreza relativa. Se constituye como un derecho, generalmente de carácter subjetivo, y se trata de desligar de límites presupuestarios normativizados. En esta dirección se enmarca la actual Iniciativa Legislativa Popular para la Renta Garantizada de Ciudadanía en trámite actual en el Parlamento de Cataluña². Otras reformas actuales como el Proyecto de Ley de Renta Social Básica en Aragón³ intenta dar un paso en esta dirección estableciendo como derecho la inclusión social, disociando los ámbitos de protección social y empleo, o estableciendo la voluntariedad del acuerdo de inclusión social. Sin embargo, estos factores que lo acercarían a la renta garantizada los acaba dejando a criterio de los servicios sociales o de los servicios de empleo competentes. La nueva Ley de renta ciudadana de La Rioja que está también actualmente discutiéndose, incorpora en su borrador el derecho a la inclusión, pero también la obligación de la misma, y aunque incorpora elementos de compatibilidad con el empleo podríamos ubicarla en el ámbito de rentas mínimas.

Los créditos fiscales, a los efectos que aquí estudiamos, son instrumentos que se utilizan para la bonificación dineraria a personas o colectivos concretos a los que se les quiere aplicar algún tipo de beneficio fiscal con un objetivo tasado, como por ejemplo los créditos fiscales a los bajos salarios en Francia o en Estados Unidos, o a la infancia como en Gran Bretaña, etc. Son mecanismos que normalmente no se encuentran en nuestro sistema de garantía de mínimos. La idea de consignarlo en este apartado, es la consideración que están adquiriendo en estos momentos este tipo de herramientas como complemento o sustitución de prestaciones para las personas o familias con bajos niveles de renta. Por ejemplo la utilización

de créditos reembolsables selectivos, donde las familias, en función de su declaración de la renta, pudieran recibir una cantidad mensual, es interesante por tres motivos: se mejora la falta de regresividad de las medidas más habituales, simplifica el acceso a las ayudas y mejora la integración entre sistema fiscal y prestacional (Fernández et al 2015). En el caso español la existencia de prestaciones familiares excesivamente focalizadas y de cantidades muy bajas no les permite ser verdaderos instrumentos de una política social relevante. En la experiencia de nuestro país han solido tener un perfil bajo en cuanto a exigencia en el factor renta, salvo en las deducciones familiares, sí ha tenido mucho que ver con el factor empleo, y es inexistente el factor inclusión social como exigencia de aplicación. Uno de los inconvenientes de este tipo de mecanismos en la actualidad, es que son precisamente las familias más pobres las que están exentas de hacer declaración de la renta, por lo que su aplicabilidad estaría condicionada a una extensión de la misma.

Tanto en las rentas mínimas, como en la renta garantizada como en las medidas que tiene que ver con los créditos fiscales vinculados al empleo o a la reducción de la pobreza, la unidad de convivencia es relevante en su asignación.

Por último otra de las modalidades que se encuentra en la discusión es la de la renta básica. En este caso es una renta individual, a todo ciudadano que se determine con pleno derecho, independientemente a los tres factores que estamos analizando, que se tenga trabajo, que se tengan

notas

² Para más información <http://www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es/>

³ Para más información <http://transparencia.aragon.es/content/normas-en-tr%C3%A1mite-de-elaboraci%C3%B3n>

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

rentas o que se participe más o menos del entramado social. Más que una medida deberíamos hablar de una enmienda a nuestro actual modelo de Estado de Bienestar. Sus implicaciones van mucho más allá que los de un sistema de prestaciones de carácter focalizado como el que disponemos, más allá de la universalidad que le queramos dar. En sociedades como la nuestra, donde acumular capital cada vez depende menos del factor empleo, la desvinculación de un trabajo de la percepción de un ingreso será una de las discusiones que más pronto o más tarde tengamos que acometer, y en este sentido, es por donde apunta una propuesta como la renta básica universal.

Aclarados estos conceptos ¿cuál es el grado de condicionamiento que debería tener nuestro sistema de garantía de rentas, no ya de mínimos? ¿Cuáles serían las medidas más adecuadas? Como más adelante indicaré se podrá tener una posición más directa o más gradualista, más innovadora o más reformadora pero lo que es ineludible es la necesidad de un cambio en la actual situación.

3. La respuesta del actual marco político en la mejora del sistema de garantía de mínimos

El conjunto de partidos políticos, junto a otras organizaciones, han propuesto una serie de medidas en relación a la mejora de las rentas de la ciudadanía. Por ejemplo, medidas vinculadas con el tratamiento de la fiscalidad o con la creación de empleo que inciden de forma directa en los ingresos de las personas. Sin embargo en este apartado nos vamos a limitar estrictamente, a aquellas que podríamos considerar relacionadas de forma directa con el sistema de garantía de mínimos para la subsistencia desde un punto de vista estatal. Es cierto que en la

actualidad se están produciendo cambios en algunas rentas mínimas autonómicas, y que una de las principales dudas de las medidas que a continuación comentaré será el grado de articulación con las mismas, tanto a nivel de complementariedad o compatibilidad, gestión o desarrollo presupuestario. En este sentido el desarrollo de las medidas no es uniforme, por lo que todavía no se puede dar una respuesta a los matices, a veces tan importantes, de una hipotética implementación.

Seis son las medidas que vamos a tener en cuenta y que en este momento se relacionan con el sistema de garantía de mínimos (tabla 3). Apuntan algunas constataciones de tipo general que tienen que ver con al menos los siguientes aspectos.

- El conjunto de las medidas tiene una clara vocación de ampliación de la cobertura del sistema. Los efectos de la gran recesión han sido tan fuertes que la demanda de las actuales prestaciones excede la capacidad actual de las mismas. La cobertura del sistema ha sido siempre uno de sus más graves problemas. De hecho no es posible una reducción significativa de la pobreza sin un aumento de las personas beneficiarias de las mismas.
- Se refuerzan como destinatarias colectivos débilmente apoyados por las prestaciones actuales, como hogares en exclusión, personas paradas de larga duración, infancia y personas trabajadoras con bajos ingresos. Son realidades ya conocidas que se han visto incrementadas en los últimos años y que en las diferentes propuestas se es sensible a mejorar su situación.
- La propuesta socialista y de sindicatos, de incorporar las prestaciones a través de la Se-

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

guridad Social, o la de Podemos de subsumir en la suya todo tipo de rentas por debajo del umbral de renta que proponen, indican una clara opción por propuestas estatales frente a medidas de reforzamiento de las Rentas Mínimas Autonómicas. Es cierto que el desarrollo de los actuales textos no permite una postura clara al respecto. Bien en el sentido de su complementariedad, bien en el sentido de su yuxtaposición.

- Aparecen tímidamente algunas propuestas, nuevas o de mejora, vinculadas al ámbito de la fiscalidad, como el incremento de la ayuda por hijo a cargo del PSOE o el complemento salarial de Ciudadanos. Como hemos visto anteriormente la apertura y profundización de esta vía es algo muy habitual en los países de nuestro entorno, algo a la que todavía no se había puesto excesiva atención.
- La intensidad de las prestaciones, salvo la propuesta de Podemos, no avanza excesivamente sobre lo que ya conocemos de umbrales para el cálculo. Se ha optado más por aumentar la cantidad de hogares a los que llegar que por la cuantía a percibir. Evidentemente este aspecto analizado, como muchos otros, puede estar afectado por un mayor o menor realismo presupuestario o por una mayor o menor ambición en la captación de ingresos.
- Desde el punto de vista de la concepción de un derecho a una renta suficiente, independientemente a los condicionamientos, apenas se ha avanzado. Las propuestas del PSOE y sindicatos quedarían bajo el marco conceptual de las rentas mínimas. La propuesta de Podemos se acercaría más a una concepción

de renta garantizada, aunque su escaso desarrollo no nos permite saber si posteriormente se introducirían límites en su percepción que la acercaría más al planteamiento de PSOE y sindicatos. La propuesta de complemento salarial de Ciudadanos, aun enmarcándose en la concepción de créditos fiscales, presenta una carga importante de condicionamiento en función de renta y empleo.

- Hay una opción unánime, en este tipo de prestaciones, de vincularlas más al hogar como destinatario, alejándose de las medidas más vinculadas a la persona considerada de forma autónoma. La propuesta sindical, si bien quiere enmarcarse en la tradición de las prestaciones individuales de la Seguridad Social, presenta un fuerte componente de vinculación al ingreso del hogar.
- Se mantiene la concepción menos condicionada de las prestaciones dirigidas a la infancia y a los mayores. Tanto las propuestas del PSOE y Ciudadanos en la prestación por hijos a cargo y el complemento de pensiones apuntan en esa dirección.

En este momento, en el reciente acuerdo entre PSOE y Ciudadanos se recogen dos de las medidas propuestas, el Ingreso Mínimo Vital junto a las dos prestaciones que lo desarrollan, y el Complemento Salarial Anual.

Existen varias discusiones alrededor de la mejora del sistema de garantía de rentas en nuestro país que es necesario considerar por su gran influencia en su rediseño futuro. De hecho, en la actualidad algunas de ellas deberán ser consideradas en el estudio que está realizando el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre revisión

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

PARTIDOS Y SINDICATOS	DENOMINACIÓN	MEDIDAS	CONDICIONAMIENTO			CANTIDADES
			RENTA	EMPLEO	INCLUSIÓN SOCIAL	
PSOE	INGRESO MÍNIMO VITAL	Prestación no contributiva de la Seguridad Social para hogares sin ingresos o en situación de necesidad	X	X	X	Entre 426-708 €/mes según tamaño del hogar
		Incremento de cobertura y cuantía de la actual prestación por hijo a cargo	X			Entre 50-150 €/mes hijo según tamaño del hogar y umbral de pobreza
PODEMOS	RENTA GARANTIZADA	Renta para hogares por debajo del umbral de la pobreza que integra todas las prestaciones que no rebasen dicho umbral	X			Entre 600-1290 según tamaño del hogar
	RENTA COMPLEMENTARIA	Complemento para trabajadores con baja remuneración	X	X		Garantiza 900€ a partir de ingresos por trabajo de 250€
CIUDADANOS	COMPLEMENTO SALARIAL ANUAL	Complemento para las rentas salariales más bajas	X	X		Entre 2500-5500 €/año en función de ingresos y situación/tamaño del hogar
	COMPLEMENTO A LAS PENSIONES	Complemento a pensionistas con rentas bajas	X			Deducción en IRPF de 500€ en cuota estatal
CCOO-UGT	PRESTACIÓN DE INGRESOS MÍNIMOS	Prestación no contributiva de la Seguridad Social para unidades económicas familiares sin ingresos	X	X		80% del IPREM + complemento por menores u otros familiares a cargo

Tabla 3: Propuestas en el debate político sobre la garantía de rentas a nivel nacional en España y su relación con los principales parámetros de definición. Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electorales e iniciativa legislativa popular.

de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad.

Una primera discusión es sobre dónde reforzar el sistema, si por la vía de las prestaciones ligadas a la Seguridad Social o por la vía de las prestaciones ligadas a los sistemas de Asistencia Social Autónoma. Es cierto que la desarticulación y falta de intensidad y cobertura de las rentas mínimas autonómicas ha sido ampliamente descrito (Ayala y Laparra 2009, Malgesini 2014, Rodríguez Cabrero 2009). Pero esto no tiene que significar necesariamente que la experiencia positiva acumulada

por ejemplo en País Vasco (Sanzo 2013), Navarra y en menor medida en Asturias, pueda desecharse a la hora de recalibrar el sistema. Más allá de las necesarias discusiones competenciales, parece que ya no podemos dejar más tiempo sin tomar un camino que aproveche lo mejor de cada uno de los mecanismos.

Otro aspecto tiene que ver sobre la cobertura presupuestaria, bien vía presupuestos generales del Estado, bien vía presupuestos autonómicos, bien siguiendo fórmulas mixtas y complementarias, etc. Desde mi punto de vista tanto la experiencia

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

del Plan Concertado de Servicios Sociales, que ha generado una cultura de coordinación, mejorable sin duda, pero que ha permitido el desarrollo de un sistema compartido, como la necesidad de una mejor articulación entre los distintos organismos públicos de los que dependen el conjunto de las prestaciones del sistema, me llevan a pensar en una opción de financiación más cercana a la cofinanciación. Fundamentalmente en las prestaciones más complejas, por la heterogeneidad de sus objetivos y personas destinatarias, y donde la coordinación local sea más necesaria. Por otro lado mantener y potenciar financiaciones más “estatales” donde perfiles, condiciones y sistemas ya contruidos sean más sencillos de mejorar. Por ejemplo la opción de las medidas fiscales parece más clara de articular desde el ámbito estatal.

Una tercera discusión se debe al carácter más o menos universal de las medidas en relación a la potencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Tradicionalmente se ha venido argumentando que las medidas de carácter universal presentaban una mayor efectividad, pero como nos indica Ayala, trabajos recientes en países industrializados muestran conclusiones prácticamente contrarias en sus resultados, en cuanto a que son las políticas condicionadas por renta, focalizadas en las personas más pobres, las que muestran una mayor efectividad en la reducción de la pobreza y desigualdad.

Por último y sin pretender ser exhaustivo, otra discusión se plantea en el ámbito de la desvinculación del derecho a una renta suficiente y el derecho a unos servicios de apoyo a la inclusión social de calidad. En qué medida es necesario que el actual entramado de control de las prestaciones muy vinculado al ámbito de los Servicios Sociales pase a otro tipo de órgano o departamento, y

de esta manera se permita a los profesionales del trabajo social centrarse en el desarrollo de los procesos de acompañamiento a la inclusión social y al empoderamiento de la ciudadanía.

4. Una propuesta integrada para la reducción de la pobreza

Desde hace años la Fundación FOESSA viene estudiando y proponiendo medidas de mejora en nuestro sistema de garantía de rentas. Desde el ya clásico “La caña y el pez” de 1995, pasando por “Políticas de activación y rentas mínimas” en 2005, hasta “El sistema de garantía de Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social” de 2009. Recientemente (2015) ha publicado “Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo”. En la primera parte de este libro se exploran, desde varios puntos de vista, diferentes vías de mejora que ponen su foco en la reducción de la pobreza severa y en la mejora de las condiciones de la población trabajadora con ingresos más bajos, tanto desde el punto de vista fiscal como prestacional, poniendo especial énfasis en las experiencias de otros países. En la segunda parte, la Fundación FOESSA, teniendo en cuenta la actual situación social, y entendiendo que existe una ventana de oportunidad desde el marco político, plantea cuáles deberían ser las características básicas de una mirada más amplia para una mejora en los sistemas de garantía de rentas existentes en España.

Las elecciones que hacemos no son triviales. Responden a opciones y formas diferentes de enfocar la protección. E inclusive, cada una de ellas puede implementarse de formas diferentes. En este sentido, desde la Fundación FOESSA, tenemos una mirada determinada a cada una de las

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

mismas, que presupone una forma concreta de concebirlas. A continuación detallo de forma resumida alguna de las características que entendemos deberían contener, al menos, en el caso de que se opte por alguna de las mismas, el desarrollo de nuevas medidas en el sistema de garantía de rentas. Para ello se realiza una exploración a través de cuatro vías diferentes⁴, aunque en la propuesta final, en caso de priorización, se apostará por tres medidas concretas

1º La vía de la mejora de las rentas mínimas

La garantía de una renta mínima en todo el territorio es crucial para romper con la inequidad de esta prestación. Nuestra propuesta incorpora los siguientes elementos que deberían caracterizarla:

- a) Una garantía que debe ser contemplada como derecho subjetivo en todo el ámbito del territorio del Estado. Actualmente esta garantía no se contempla de esta manera en todas las CC.AA., y en aquellas donde la legislación así lo hace tampoco se desarrolla de la misma forma, conteniendo en diversos casos limitaciones presupuestarias que hacen el derecho inefectivo.
- b) Esta prestación debe responder a la lógica del doble derecho, separando la percepción de una prestación económica de garantía de rentas del acceso a servicios de inclusión y empleo de calidad.
- c) Respecto al nivel de condicionamiento en un programa de rentas mínimas, el único que debería establecerse es el acceso a la misma a partir de un determinado nivel de renta, independizándola de los condicionantes relacionados actualmente.
- d) Ese mínimo vital debe estar vinculado a un nivel de renta en el hogar o la unidad de convivencia. Una cantidad entre el IPREM y el umbral de pobreza relativa podría ser una cantidad asumible en el presupuesto más conservador.
- e) Debe ser compatible con la percepción de otro tipo de rentas en el hogar, sobre todo con rentas provenientes del trabajo. En este sentido se trataría de evitar la trampa de la pobreza. Esta compatibilidad es necesaria en una concepción prestacional dirigida al conjunto del hogar. Los cambios de situación en el hogar, en relación a la percepción de ingresos inestables por la vía del empleo, no deben suponer ningún tipo de traba que desincentive el acceso al empleo.
- f) Los perceptores titulares deben ser mayores de edad o menores emancipados.
- g) Es necesario incorporar mecanismos de protección adicional para circunstancias particulares de residentes que no sean legales.
- h) La persona debe tener derecho a la renta mínima en cualquier territorio de España aunque se mueva de un lugar a otro, no vinculando el derecho a percibirla al empadronamiento municipal, sino al territorio único nacional.
- i) Hay un elemento importante a tener en cuenta, y es el peligro de los procesos de descapitalización total de una familia para poder acceder a una prestación de garantía de rentas (por ejemplo, la propiedad de su vivienda). Antes de llegar a estos extremos,

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

cuando la situación del hogar puede ser difícilmente sostenible, es preferible mantener una lógica preventiva que evite costes sociales mayores. entre otros, el requisito del patrimonio es un aspecto que debería ser reconsiderado en su enfoque.

Las opciones de implementación de las mejoras en esta vía ya fueron enunciadas en el documento de la Fundación FOESSA “El sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social”:

- Asunción por la Seguridad Social de esta nueva “contingencia”
- Aprobación de una ley de mínimos de carácter estatal
- Lanzamiento de un nuevo “plan concertado” para las rentas mínimas.

2º La vía de las prestaciones familiares

En relación a la mayor parte de los países de Europa, es patente el déficit que el Estado español tiene en lo que se refiere a las prestaciones económicas de apoyo a las familias y su escaso impacto redistributivo lo que, en parte, explica las mayores tasas de pobreza infantil que se registran en nuestro país. En España las familias con hijos/as a cargo se benefician por una parte de una serie de beneficios fiscales –a través del mínimo por descendientes y de la recientemente reforzada deducción por maternidad– que tienen un coste, en términos de pérdida de recaudación fiscal, muy elevado, y del que no se benefician, o no al menos íntegramente, las familias con rentas más bajas o sin rentas propias. Las familias con menores ingresos pueden beneficiarse por su parte de

una prestación selectiva, condicionada al nivel de renta, de cuantía insuficiente y muy restrictiva en lo que se refiere a los criterios de acceso, con cantidades todavía muy alejadas de la media europea.

En el caso de acometer este tipo de medidas, y para que se produzca un verdadero impacto de estas prestaciones en la reducción de la pobreza sería conveniente favorecer los siguientes elementos:

- a) Las prestaciones familiares deben tender a tener un carácter lo más universal posible, y beneficiar al conjunto de las familias con hijos e hijas a cargo. Ello no impide reconocer la necesidad de prestar un apoyo económico específico, más intenso, a las familias con mayores necesidades. Pero no tiene sentido seguir manteniendo un sistema dual, en que la mayor parte de las familias obtengan beneficios fiscales –no completamente universales– y que las familias más pobres accedan a un sistema selectivo e insuficiente.
- b) Podría ser interesante avanzar en la vía de la integración de las prestaciones sociales y las políticas fiscales, tal y como han hecho muchos países de nuestro entorno. La vía más adecuada sería la extensión, con carácter gradual, de las actuales deducciones reembolsables a todas las familias con hijos e hijas a cargo. Sin embargo habrá que poner un especial esfuerzo en que, si se utilizan las herramientas fiscales, aquellas personas que no hacen habitualmente declaración de

notas

⁴ Para una mayor información consultar el documento http://www.foessa.es/noticias_tags_noticialInfo.aspx?id=8698

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

la renta por estar exentas, pueden quedar de nuevo al margen de estos beneficios.

- c) La potenciación y mejora de las prestaciones familiares actuales deben ser claramente una política estatal. La gestión de las actuales prestaciones permite mantener mecanismos administrativos que se integran en la normalidad de la relación entre la ciudadanía y la administración. En este sentido abogamos por su mantenimiento en el marco de la Seguridad Social y en el sistema fiscal.

3º La vía de los complementos ligados al empleo

El actual modelo de mercado de trabajo está generando un mayor grupo de personas que no se encuentran amparadas por el sistema. Bien porque el horizonte de ingresos salariales impide superar el umbral de la pobreza, bien porque el nivel de protección desciende en su cobertura, bien porque el modelo de acceso al trabajo a través de empleo inestable y precario no permite acceder a la protección, o bien porque el mercado ha convertido en no empleable a un sector amplio de población.

En ese contexto, los sistemas de garantía de ingresos han sido rediseñados en diversos países de nuestro entorno de la mano de enfoques como el *making work pay*. Sin duda, el desarrollo de estos enfoques ha contribuido a consolidar la idea de que la introducción de los programas de garantía de ingresos no sólo no debe perjudicar, sino que puede contribuir a mejorar el nivel de empleo. Se ha demostrado además que estos mecanismos contribuyen de forma relevante a aumentar el nivel de ingresos de la población trabajadora con bajos salarios, previniendo la pobreza en el colectivo y aumentando sus niveles de bienestar.

Si bien no tiene sentido hoy invocar el riesgo de desincentivación, la protección de la población trabajadora pobre resulta esencial desde la lógica de la redistribución, la legitimidad social —la viabilidad de estas ayudas se resiente si la población ocupada con dificultades económicas no percibe que también se puede beneficiar de ellas—, y la propia coherencia de las políticas de inclusión. En este sentido, es incoherente plantear el empleo como el mecanismo fundamental de integración social y, al mismo tiempo, desatender sus condiciones y su calidad.

También es importante señalar, en todo caso, que la existencia de un sistema de estas características sólo tiene sentido como complemento de un modelo de garantía de ingresos sólido, orientado a toda la población sin ingresos y en situación de inactividad. Carece de sentido, efectivamente, plantear modelos de protección dirigidos a los trabajadores y trabajadoras pobres sin antes dar una respuesta adecuada a las personas pobres que no tienen trabajo. Tampoco se debe olvidar la necesidad de avanzar por otras vías complementarias, resultando fundamental poner sobre la mesa cuestiones tales como la determinación del salario mínimo, la negociación colectiva o la articulación de un modelo productivo no basado en el empleo de bajos salarios.

En relación a estas cuestiones, se exploran dos medidas diferentes. Por un lado la de una deducción de parte de los ingresos por trabajo en perceptores de una prestación de ingresos mínimos, una medida que se desarrollaría vinculada al gestor de dicho sistema prestacional o con capacidad de conocer las circunstancias de cada situación. Este tipo de acción va dirigida directamente a aquellas personas que, percibiendo una prestación de ingresos mínimos, están tratando

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

de incorporarse al mercado de trabajo, pero cuyos ingresos por trabajo percibidos no les permiten todavía mantener una autonomía en la percepción de rentas.

Por otro lado, se aborda la problemática del colectivo de trabajadores de bajos salarios, un grupo en difíciles circunstancias, ubicado en términos de integración en el mercado de trabajo, en una situación entre los trabajadores con situaciones mejores tanto en tipo de contrato como en nivel salarial, y las personas que habiendo sufrido largos periodos de exclusión social están tratando de incorporarse al empleo. Para ellos se plantea un sistema de apoyos prestacionales y de deducciones fiscales que pudiera incluir un tramo negativo que les permitiera percibir una renta directa y complementaria al ingreso vía empleo.

Para este tipo de medidas sería necesario tener en cuenta al menos los siguientes elementos:

- a) La extensión temporal de estas medidas debe estar vinculada a que las circunstancias de los perceptores se mantengan.
- b) Deben estar estrechamente relacionadas con políticas de activación, dado que el objetivo es que la persona se introduzca en un proceso de mejora continua que le permita ser autónoma y no dependiente de un sistema de protección de ingresos.
- c) Uno de los elementos relevantes a valorar en el diseño de estas medidas, es que no supongan una justificación para bajadas salariales por parte de las empresas, al ser complementadas estas percepciones con una prestación pública. Por otro, se requiere la necesidad de minimizar los efectos estigmatizadores de las

mismas que pudieran suponer una barrera al acceso a estos programas.

4º La vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos

El cambio de elementos estructurales que se están produciendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, puede hacer necesario ampliar las actuales coberturas o contemplar a determinados colectivos que no están siendo cubiertos por el sistema de garantía de rentas.

En esta vía planteamos básicamente dos objetivos. En primer lugar, sumar a las actuales coyunturas principales, contempladas en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, algunas otras que responden a necesidades que con la crisis han adquirido un carácter estructural. Y en segundo lugar, incorporar a la reflexión la necesidad de que los baremos de acceso a este tipo de prestaciones adquieran un carácter más flexible, facilitando el acceso a personas que se encuentran en riesgo de pobreza o de pérdida de un bienestar mínimo. De esta forma, estas actuaciones podrían servir de prevención de una posible caída en la pobreza y/o de un grave deterioro de las condiciones de vida.

Las tres contingencias que creemos que sería necesario incorporar serían:

- Los gastos destinados a la vivienda, entendidos en un sentido amplio.
- Los gastos destinados a cubrir las necesidades de alimentación de los colectivos no atendidos a través de los sistemas generales de garantía de ingresos, incluidas las Rentas Mínimas Autonómicas.

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

- Los gastos destinados a hacer frente a necesidades relacionadas con la integración laboral, incluyendo gastos de formación y gastos vinculados a la atención y cuidados de personas menores o dependientes.

Algunas características que deberían tenerse en cuenta en esta vía de los complementos al sistema de garantía de mínimos serían:

- La gestión de estos aspectos debería quedar bajo la gestión autonómica y local. El carácter puntual y de necesidad de conocimiento de las situaciones personales y de los hogares ante la gran variabilidad que se puede dar hace recomendable este tipo de gestión. La experiencia de los Servicios Sociales Públicos avalaría este camino.
- Uno de los riesgos de ampliar la inversión en este tipo de complementos es la de asistencializar el sistema. Por ello es recomendable vincular el porcentaje de

dicha inversión al gasto que se ejecute en rentas mínimas. Esta sinergia entre ambos mecanismos genera una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

- Al igual que creemos necesaria una estructura de garantía de rentas estable, es necesario garantizar un mínimo de cobertura para gastos extraordinarios.

Vistas estas cuatro posibles vías de desarrollo del sistema, la propuesta de la Fundación FOESSA explicitada en el año 2015 se estructura en tres medidas de carácter complementario que incorporan de una manera decidida a tres colectivos insuficientemente protegidos en nuestro marco de garantía de rentas: los hogares en pobreza severa, los trabajadores y trabajadoras pobres y a las familias con hijos e hijas a cargo.

La propuesta que planteamos, tiene un carácter integral y se contempla de forma articulada. Las características principales serían:



Ilustración 1: Propuesta Fundación FOESSA. Fuente: FOESSA.

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

1ª Creación de una Renta Garantizada que cubra un mínimo equivalente en el conjunto del territorio del Estado.

Dirigida a los hogares sin ingresos y vinculada al número de personas que forman el núcleo familiar o de convivencia. La percepción de dicha renta debe ser incorporada en la legislación correspondiente como derecho subjetivo únicamente condicionado al nivel de renta del hogar.

En este sentido, creemos necesario superar la concepción del condicionamiento de esta prestación al factor empleo, dado que el objetivo a perseguir es la supervivencia de las personas, previa a otros factores. Es un camino que nos hace evolucionar de la lógica de la contraprestación a la lógica del compromiso. De la renta mínima a la renta garantizada. Evidentemente, este tránsito no puede ser posible sin la existencia de unos Servicios Sociales y de Empleo de calidad, que sean capaces de motivar a las personas a participar en programas de activación e incorporación social independientemente de que se esté o no percibiendo una prestación económica.

La cantidad a percibir podría estar ubicada en un mínimo del 80% del IPREM y calculada en función de los miembros del hogar a través de la escala OCDE modificada u otras opciones mejoradas.

Los cálculos de coste de la renta garantizada variarían en función de la capacidad de cobertura del sistema. Se estima un coste entre 2.700 y 3.600 millones de euros para una cobertura entre el 75% y la totalidad de los posibles hogares sin ingresos beneficiarios de la prestación.

Su aplicación se basa en la reconversión de las rentas mínimas actuales con una cofinanciación al

50% entre el Estado y las CC.AA. En el año 2014 estas últimas invirtieron en el sistema 1.167 millones de euros, si bien su aportación está tremendamente descompensada, ya que el País Vasco aporta el 37% del total de esta cantidad.

La existencia de un mínimo equivalente en el ámbito nacional no debería ser incompatible con posibles políticas de mejora en una renta garantizada que pudieran introducirse desde la acción social autonómica.

2ª Extensión de la Renta Garantizada a través de un programa de Bonificación al Empleo

Dirigida a dos colectivos de forma simultánea, personas en situación de exclusión severa que comienzan a incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo y trabajadores y trabajadoras cuyo salario no les permita alcanzar los mínimos umbrales de supervivencia.

El acceso a este programa de complemento a una renta garantizada sí estaría condicionado a tener algún tipo de ingreso vía empleo, ya que su objetivo es incentivar el acceso, la permanencia y la complementariedad de un salario. Al igual que con la renta garantizada, tampoco creemos necesario introducir contraprestaciones en el acceso a este programa. La necesidad de acceder a programas de apoyo al empleo debe estar basada en la voluntariedad y en la calidad de los mismos. Una buena coordinación entre los sistemas prestacionales y los de intervención es una fórmula más acorde con la lógica del compromiso que nosotros defendemos.

Las cantidades a percibir en un programa de estas características estarían determinadas por

La mejora de nuestro sistema de garantía de rentas en España: una ventana de oportunidad

el volumen de ingresos por trabajo, el tamaño del hogar y un umbral mínimo preestablecido. Dicho umbral se podría ubicar entre el 20% y el 120% del IPREM. En la medida que el ingreso por trabajo en un hogar se incrementa, habiendo alcanzado el umbral mínimo preestablecido, la prestación decrece hasta desaparecer.

Los cálculos del coste de un programa de bonificación al empleo varían en función de la capacidad de cobertura del sistema y de los umbrales que quisiéramos alcanzar. Se estima un coste entre 2.300 y 5.200 millones de euros para una prestación entre el 80% y el 100% del IPREM como umbrales a considerar.

3ª Aumento de la protección a la familia y la infancia a través de la ampliación de la cobertura de la actual deducción fiscal reembolsable para familias numerosas y personas con discapacidad

Nuestra propuesta es extender la actual deducción a familias numerosas y con personas con discapacidad a todas las familias con menores de 25 años a su cargo por debajo de un nivel de renta vinculado a los umbrales de pobreza relativa. Al objeto de que los actuales beneficiarios de esas deducciones no salieran perdiendo con la reforma, se podría articular una cuantía adicional para familias numerosas y/o con personas con discapacidad.

Se concibe como una deducción con carácter reembolsable, de forma que las familias pudieran disponer mensualmente de dicha ayuda a cuenta de su declaración de la renta. Además, su naturaleza, que va más allá de la reducción de la pobreza en el ámbito familiar y de su transmisión intergeneracional, nos hace plantearla como totalmente

compatible con cualquier otro tipo de prestación, como las enunciadas en esta propuesta u otras dependientes del sistema de protección social.

La vocación de esta medida coincide con la filosofía de otras propuestas similares en relación a la inexistencia en nuestro país de una ayuda universal por hijo a cargo, y en combinación con las mejoras ya señaladas en las rentas mínimas, tendría un efecto directo en la reducción de las tasas de pobreza infantil. El coste de una medida de estas características supondría una inversión entre 7.000 millones de euros introduciendo elementos de condicionalidad de renta, hasta los 14.000 millones en su concepción plenamente universal. La aplicabilidad de la misma, dada la inversión económica que supone, podría suponer introducir criterios de gradualidad en su implementación, y que deberían tener relación con las actuales deducciones fiscales. Desde este punto de vista el criterio prioritario para nosotros es el indicado en la propuesta: *beneficiar primero a los hogares con menos recursos*.

Improving our system of guaranteed income in Spain: a window of opportunity

BIBLIOGRAFÍA

Arriba, A. (2014). *El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis*. VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores.

Ayala, L., Laparra, M. (2009). *El Sistema de Garantía de Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: fundación FOESSA y Cáritas.

Fernández, G. y Renes, V. (2014). *Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social?* VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores.

Fernández, G. (Coord) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Fundación FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores.

Laparra, M., Zugasti, N. y Martínez Virto, L. (2015). El reto de la pobreza y la exclusión social severas y la necesidad de garantizar unos ingresos suficientes en España. *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, (24)

Malgesini, G (2014). *EMIN Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*. Madrid: EAPN

Rodríguez Cabrero, G. (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. Recuperado: 05.4.16 <http://goo.gl/LVvllg>

Ruiz, R., Ramírez, A. y Gómez, E. (2014). *El perfil sociológico de la exclusión en España y su evolución*. VII Informe FOESSA. Madrid: Cáritas Española Editores.

Sanzo, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan* (53), pag.9-28. Recuperado: 05.4.16 <http://goo.gl/tUjYNQ>