

3

Les rendes mínimes autonòmiques a Espanya: balanç i reptes de futur

Resum

José Antonio Noguera

Universitat Autònoma de Barcelona

Paraules clau:

protecció social, pobresa, exclusió, activació, garantia de rendes.

Amb l'objectiu de fer un balanç de l'experiència dels programes autonòmics de rendes mínimes a Espanya, aquest capítol ofereix una panoràmica del context en què van sorgir, l'evolució que han tingut, els problemes de disseny i d'implementació que han sorgit, i els resultats obtinguts en funció de l'impacte sobre la pobresa. Malgrat que els programes de rendes mínimes han tingut una expansió sostinguda al llarg de trenta anys, la major part continuen sent insuficients per reduir, de manera substancial, l'elevada taxa de pobresa a Espanya, i no hi ajuda gaire el fet que hi hagi dinou programes amb regulacions i nivells de generositat molt diferents. Per això es planteja la necessitat d'una reforma del sistema de garantia de rendes que vagi cap a una autèntica renda garantida. Ja s'han començat a fer alguns passos en aquesta direcció, com ara les recents reformes de les rendes mínimes d'algunes comunitats autònomes.

Destacats:

1. Les rendes mínimes autonòmiques s'han consolidat i tenen un paper important, però encara són insuficients per tal d'aconseguir reduir, de manera substancial, la taxa de pobresa a Espanya.
2. Malgrat que les darreres reformes convergeixen pel que fa a la generositat, encara hi ha massa heterogeneïtat entre comunitats autònomes en relació amb el disseny i les quanties de les rendes mínimes.
3. La crisi i els problemes de les rendes mínimes obliguen a replantejar el model de garantia de rendes a Espanya, tot prenent com a inspiració èxits relatius com el del País Basc.

1. Introducció

Un dels millors indicadors sobre l'equitat, la solidaritat i la cohesió social de què disposem és, sens dubte, el grau de reducció de la pobresa de cada societat a partir de les polítiques públiques. La pobresa i l'exclusió social són fenòmens multidimensionals, i el nivell de pobresa d'una societat pot ser conseqüència de factors diversos que no sempre depenen exclusivament de decisions polítiques (o de la manca d'aquesta mena de decisions). Malgrat que són moltes les polítiques que poden tenir un efecte important sobre les taxes de pobresa d'un país, fa temps que sabem que els programes de prestacions dineràries tenen un paper fonamental a l'hora de combatre la pobresa, tant en països avançats com en països en desenvolupament.

Els estats del benestar moderns disposen de moltes eines per garantir les rendes de la població en les situacions o les etapes de la vida en què aquestes esdevenen insuficients per poder dur a terme una vida digna. No obstant això, tradicionalment, la major part d'aquestes eines s'han vinculat a una participació regular i estable en el mercat de treball, com és el cas de les prestacions contributives (o semicontributives, com ara molts subsidis d'atur). Durant les dècades centrals del segle xx, països com el Regne Unit, Alemanya, Dinamarca o Suècia van introduir programes de garantia de renda addicionals pensats per donar cobertura al conjunt de la població en situació de pobresa extrema, que havia de ser residual en períodes de plena ocupació. Aquests programes de suport a la renda de llars sense ingressos, o amb ingressos molt baixos, es van acabar estenent, d'una manera o altra, pràcticament per tot Europa a finals del segle xx (Aguilar, Gaviria i Laparra, 1995; Ayala, 2000; Noguera i Ubasart, 2003). Encara que no fossin contributius, la major part d'aquests programes exigien als beneficiaris contraprestacions en termes de disponibilitat i recerca de feina, formació ocupacional, activitats adreçades a la inserció laboral o, fins i tot, feina efectiva en algun programa d'ocupació. En general, s'intentava establir una xarxa d'últim recurs per a les persones i les llars que haguessin exhaurit les prestacions tradicionals del sistema de garantia de rendes (com ara les pensions o les prestacions d'atur), o bé que no poguessin accedir-hi legalment.

A Espanya, un país en què les taxes d'atur i de pobresa monetària,¹ comparativament, han estat elevades durant tot el període democràtic, la xarxa d'últim recurs que representen els programes de rendes mínimes pràcticament no es va posar en marxa fins a la dècada dels noranta del segle passat, i el País Basc en fou el pioner el 1989. Com gairebé tota la resta de l'edifici de l'estat del benestar al nostre país, aquest nou nivell de protecció es va anar construint de manera poc coordinada a les comunitats autònomes, com a conseqüència de l'allau de reivindicacions socials i sindicals, o de contingències polítiques i pressupostàries determinades, i, a més, ho va fer amb una justificació molt centrada en l'ocupació i una legitimació social que encara avui és problemàtica. Trenta anys després, la major part dels programes autonòmics de rendes mínimes estan lluny d'haver complert satisfactòriament les seves funcions de lluita contra la pobresa i d'inserció social i laboral. Com a conseqüència d'una dècada de crisi profunda i de contenció pressupostària, però també a causa de les mateixes limitacions del disseny d'aquests programes i de la manca d'impuls polític i pressupostari, els índexs de pobresa i desigualtat al nostre país mostren xifres rècord durant el darrer quinquenni (Ayala i Ruiz-Huerta, 2018; Ayala *et al.*, 2018; Noguera, 2017a i 2017b). S'hauria de decretar, doncs, el fracàs absolut d'aquests programes, o bé podem parlar de clarobscurs i casos d'èxit relatiu?

Malgrat que, durant molt de temps, hi ha hagut una manca d'anàlisi notable sobre l'evolució i l'impacte de les rendes mínimes, avui dia les dades principals són ben

conegudes i estan àmpliament documentades en informes i estudis diversos.² Això no significa que no hi hagi llacunes en aquesta anàlisi: encara tenim poc coneixement, per exemple, sobre l'efectivitat de les rendes mínimes en relació amb la inserció dels beneficiaris (habitualment una de les seves justificacions principals), o sobre els nivells de *take-up* dels diferents programes (és a dir, el nombre de prestacions efectives que sol·licita el conjunt de beneficiaris potencials), per no esmentar l'eficiència dels diferents models de gestió i d'administració. Tenint en compte que tota la informació estadística de què disposem es recull en els informes esmentats i que s'hi pot accedir fàcilment, en aquest capítol no la reproduïrem amb detall, sinó que, partint de les dades, mirarem de destacar-ne les tendències i els patrons principals per fer un balanç i apuntar algunes línies d'actuació per al futur.

2. Balanç dels programes de rendes mínimes a Espanya

L'extensió de les rendes mínimes fins a la crisi actual

L'aparició de disset programes de rendes mínimes a Espanya durant la darrera dècada del segle passat –un a cada comunitat autònoma (als quals, posteriorment, es van afegir els de Ceuta i Melilla)– no s'explica sense tenir en compte diversos factors. En primer lloc, l'absència d'actuació de l'administració central en aquest sentit, que, un cop introduïdes les pensions no contributives, l'any 1990, va preferir considerar que els programes de renda mínima pertanyien a l'àmbit de l'«assistència social» i dels serveis socials –competència reservada a les comunitats autònomes per la Constitució–, més que no pas continuar ampliant drets i prestacions en l'àmbit de la Seguretat Social. L'establiment per part del govern basc, de manera precursora, de l'ingrés mínim d'inserció –inspirat, en bona mesura, en l'experiència francesa coetània– va començar a omplir aquest buit, però alhora va generar en l'àmbit estatal un debat amb una forta càrrega ideològica sobre si les prestacions econòmiques per a les persones en edat laboral i en situació de pobresa fomentarien el «parasitisme». Matilde Fernández, l'aleshores ministra socialista d'Afers Socials, va fer una declaració cèlebre segons la qual als pobres calia «donar-los la canya i no el peix» (Aguilar, Gaviria i Laparra, 1995), en referència a la prioritat de les polítiques actives d'ocupació sobre les passives, centrades en les prestacions. En aquest clima polític, les rendes mínimes van néixer a Espanya sota una sospita permanent de fomentar el frau i desincentivar la recerca de feina, i els responsables polítics de les comunitats autònomes les van dissenyar sota la pressió permanent (potser més pressentida que no pas real) d'haver de justificar que estaven enfocades principalment cap a la inserció laboral dels beneficiaris. Així i tot, en un estat que construïa el seu model territorial, era difícil que la gran majoria dels governs autonòmics, fossin del color polític que fossin, desaprofitessin a mitjà termini l'oportunitat política d'assumir competències vinculades amb el benestar social.

Un segon factor reforçava encara més l'atractiu polític de la creació de les rendes mínimes autonòmiques: les inqüestionables llacunes del sistema de protecció social a l'hora d'afrontar necessitats socials cada vegada més grans, que ja havien motivat una vaga general portada a terme amb èxit pocs anys abans. En aquest escenari, l'augment continuat, durant els quinze anys posteriors, del nombre de beneficiaris de les rendes mínimes i dels recursos pressupostaris que s'hi destinaven va contribuir, sens dubte, a atenuar els efectes de la crisi dels anys noranta i va fer possible que les taxes de pobresa severa i les situacions de desposseïció més greus disminuïssin. No obstant això, malgrat que la tendència en l'àmbit estatal fos aquesta, les desigualtats entre comunitats autònomes pel que fa a la generositat i cobertura de les prestacions, provocades més aviat per factors polítics i socials que no pas per la

capacitat econòmica de cada comunitat, van generar un sistema de rendes mínimes fragmentat i incoherent, mal posicionat per afrontar, de manera adequada, la gran crisi econòmica que es va iniciar l'any 2010.

Amb la crisi econòmica recent, que es va fer sentir amb una virulència especial a les llars econòmicament més vulnerables, es va trencar l'escenari de creixement sostingut. Segons dades de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE, la taxa de risc de pobresa va augmentar del 19,8% l'any 2008, fins al màxim històric del 22,3% el 2016, any en què ja es partia d'una taxa anòmalament alta en l'àmbit de la Unió Europea, on Espanya se situa com el tercer país amb la taxa de pobresa més alta, després de Bulgària i Romania. És remarcable que, amb el mateix llindar de pobresa fixat l'any 2008 en termes absoluts, la taxa de pobresa del 2017 hauria estat del 28,2%. La taxa de privació material severa (que indica el percentatge de persones que viuen en llars que no poden costejar quatre productes de consum bàsic o més) va augmentar del 3,6%, l'any 2008, fins a un màxim del 7,1% el 2014, i el 2017 encara es mantenia en el 5,1% (percentatge que correspon a 2,3 milions de persones). La bretxa de pobresa (un indicador de la intensitat de la pobresa que mesura la distància mitjana entre els ingressos de les llars pobres i el llindar de pobresa monetària) ha augmentat del 25,6% el 2008 al 32,4% el 2017. Finalment, l'indicador de pobresa severa (que reflecteix el percentatge de persones en llars amb ingressos extraordinàriament baixos o inexistents) ha augmentat del 7,4% el 2008 al 10,5% el 2017, percentatge que correspon a uns 4,8 milions de persones, pràcticament la meitat de la població en situació de pobresa. La taxa de pobresa infantil (percentatge de menors de 18 anys que viuen en llars pobres) s'enfila fins al 28,3% (20,1% en la població major de 18 anys). I els aturats pateixen una taxa de pobresa del 44,6%, però fins i tot un 14,1% dels treballadors viuen en llars que estan per sota del llindar de pobresa. Finalment, el 40,6% de les persones que viuen en llars monoparentals estan en situació de pobresa.

A l'hora d'explicar els elevats nivells de pobresa del nostre país, tant la taxa d'atur (que ha arribat a superar el 25% durant els anys més durs de la crisi) com la precarietat laboral són factors importants, però també ho és que el nostre sistema de garantia de rendes no tingui prou força per fer-hi front. Cada vegada és més difícil que les administracions públiques ignorin aquesta evidència, i potser, en certa manera, això explica per què des del 2015 (any en què les eleccions autonòmiques van provocar canvis polítics importants en moltes comunitats autònomes) s'han engegat o aprovat diferents reformes en profunditat dels programes de rendes mínimes amb la intenció d'augmentar-ne la generositat i relaxar-ne els requisits d'accés i de permanència.

Tot i que entre les diverses comunitats autònomes hi ha diferències importants, el sistema actual de rendes mínimes autonòmiques no es pot explicar fàcilment sense fer referència a les dinàmiques de competició i d'imitació entre comunitats, amb mecanismes de *policy learning* i *policy diffusion*. És un fet constatable que les lleis que regulen les rendes mínimes en moltes comunitats autònomes contenen preceptes molt similars per ordenar-ne alguns aspectes concrets, però també hi ha evidències d'aquests mecanismes en el disseny dels programes o l'establiment de les quanties de les prestacions (Ayala, Herrero i Martínez-Vázquez, 2018). La despesa en rendes mínimes i la seva cobertura a Espanya estan per sota de la mitjana de la Unió Europea, però, per comparació a altres estats del benestar mediterranis, com ara Grècia o Itàlia (que també tenen sistemes descentralitzats), les dinàmiques polítiques i de competició-imitació entre comunitats autònomes han funcionat de manera relativament favorable per a l'extensió de les rendes mínimes (Natili, 2017): la mobilització de diversos grups socials i les negociacions polítiques han

desembocat en una institucionalització fràgil però estable d'aquests programes. Els sindicats, en especial, han estat actors clau en aquest procés, ja que han adoptat una estratègia més favorable que els seus homòlegs europeus en relació amb els *outsiders* (aturats o treballadors precaris i inestables), cosa que probablement s'explica per la seva adaptació a un mercat de treball molt més precaritzat i polaritzat. En l'impuls polític de les rendes mínimes, però, també hi han tingut un paper important, segons els diferents casos, partits de tendències polítiques molt diverses, moviments socials regionals específics i organitzacions vinculades a l'església, com ara Càritas.

Les rendes mínimes en el context del sistema de protecció social

Com hem vist, les rendes mínimes autonòmiques pretenien omplir el buit de protecció social que havia deixat el sistema de garantia de rendes estatals, molt vinculat a la seguretat social contributiva. Durant la dècada dels vuitanta i a l'inici dels noranta, es van desplegar els subsidis d'atur i les pensions no contributives, però ben aviat es va fer evident que aquestes prestacions continuaven sense arribar a molts col·lectius en situació de necessitat, o bé ho feien de manera insuficient.

Les llacunes principals que calia i encara cal resoldre són dues. En primer lloc, hi ha la llacuna de la cobertura poblacional: molts aturats i llars sense ingressos estan privats del dret legal subjectiu de rebre les prestacions de la seguretat social perquè no tenen l'edat requerida per accedir a les pensions, perquè han exhaurit les prestacions i els subsidis d'atur o bé n'han estat donats de baixa, perquè mai no han tingut cap feina o bé no han treballat durant prou temps, o perquè, havent tingut feina, no compleixen algun dels requisits exigits. També hi ha un nombre cada vegada més gran de persones que tenen feines amb salaris baixos, esporàdiques o estacionals, i que poden ser excloses de les prestacions de la seguretat social.

En segon lloc, hi ha la llacuna de la intensitat protectora a causa de la insuficiència de les quanties de les pensions i dels subsidis d'atur. Aquesta insuficiència afecta especialment les llars amb molts membres o amb menors a càrrec (sobretot, si són llars monoparentals), i amb ingressos per sota del llindar de pobresa severa. Al nostre país s'agreuja encara més pel fet que la indexació de la quantia de les prestacions per a la població en edat laboral s'hagi fet dependre de decisions polítiques –com ara l'establiment del salari mínim o l'indicador de referència IPREM (Indicador públic de renda d'efectes múltiples)– més que no pas d'indicadors objectius. Això ha permès, a més a més, que aquests imports quedessin pràcticament congelats durant llargs períodes: els que corresponen a la crisi econòmica i la contenció pressupostària. Convé afegir que les prestacions de la seguretat social per fills a càrrec han tingut també un paper testimonial, atès l'import reduït que representen (Cantó i Ayala, 2014; UNICEF, 2015).

D'entrada, sembla evident que l'estat hauria d'haver saludat amb entusiasme la predisposició de moltes comunitats autònomes a complementar aquestes insuficiències amb els seus recursos propis, però, de manera sorprenent, i per motius predominantment polítics, la tònica dominant ha estat la contrària: l'administració central s'ho ha mirat amb molt de recel, i fins i tot ha arribat a combatre obertament, en l'àmbit legal, els intents d'alguns governs autonòmics de millorar el sistema de garantia de rendes (tal com va fer amb els complements autonòmics a les pensions). A aquest problema se n'han afegit d'altres d'interpretació jurídica, que en alguns casos han provocat situacions inèdites, com ara que, a la pràctica, algunes prestacions estatals es considerin subsidiàries o complementàries de les rendes mínimes autonòmiques i, fins i tot, de prestacions locals (com en el cas d'algunes extensions del subsidi d'atur). En resum, la complexitat territorial i administrativa

del nostre model d'estat ha esdevingut una font d'obstacles per al disseny i la implementació d'un sistema coordinat i coherent de garantia d'ingressos mínims. Al mateix temps, però, sense la descentralització cap a les comunitats autònomes, els incentius de tota mena per implementar un sistema de rendes mínimes que operi com a xarxa de seguretat última haurien estat menors. Qualsevol intent de reforma del sistema de garantia de rendes a Espanya s'ha de moure en el marc d'aquesta paradoxa.

El disseny de les rendes mínimes

Les primeres rendes mínimes aprovades al País Basc i a Catalunya es van inspirar en el *Revenu minimum d'insertion* francès més que no pas en altres models, com ara el britànic, el danès o el neerlandès, la qual cosa va influir en el disseny, molt centrat en la complementarietat d'ingressos, la subsidiarietat respecte d'altres prestacions i l'orientació encaminada a l'ocupació i la inserció, amb condicions de comportament molt marcades. En general, les decisions de disseny que han hagut d'afrontar els programes de rendes mínimes (que enumerarem a continuació) afecten tot un seguit d'aspectes que tenen a veure amb les característiques dels beneficiaris potencials, les prestacions a les quals tenen dret i el comportament d'aquests beneficiaris un cop obtingudes les prestacions. En la major part dels casos, l'opció triada ha tendit a ser restrictiva per motius fonamentalment pressupostaris, tot i que no de manera exclusiva:

- *Edat*: els programes de rendes mínimes han reconegut, en pocs casos, el dret a la prestació als menors de 25 anys, i, d'aquesta manera, han optat per un model d'emancipació juvenil tardana. Així mateix, han considerat que les persones de 65 anys o més haurien d'estar cobertes pel sistema de pensions. Amb el temps, l'evidència que això podia implicar una protecció d'intensitat molt diferent segons l'edat per a determinats col·lectius va provocar que moltes comunitats autònomes establissin també programes de complements per a les pensions més baixes (les no contributives).
- *Residència*: els beneficiaris de rendes mínimes han de demostrar que resideixen a la comunitat autònoma de referència, però cada programa concreta de manera diferent aquest requisit: residència legal estricta, residència «efectiva», o bé només empadronament. Els períodes mínims de residència exigits també varien, però acostumen a ser llargs, i s'estableixen limitacions estrictes per a les absències. Finalment, en diverses comunitats autònomes la definició de les unitats de convivència que poden rebre els ajuts (ja que no es tracta, en cap cas, de prestacions individualitzades, sinó per llar) ha estat ampliada més enllà de la definició tradicional de llar familiar, i alguns programes fins i tot admeten l'existència de diverses unitats de convivència en un mateix habitatge per tal d'atendre algunes situacions de residència que són freqüents en col·lectius d'immigrants o minories ètniques.
- *Naturalesa del dret*: en la major part de les comunitats autònomes, les rendes mínimes s'han anat configurant cada vegada més com a drets subjectius (és a dir, d'obligat reconeixement si es compleixen els requisits que estableix la llei), però no ha estat així a tot arreu. En algunes comunitats autònomes, com ara Múrcia, fins i tot s'estableixen períodes tancats de sol·licitud al llarg de l'any. En alguns casos, tal com ha succeït amb la renda mínima d'inserció de Catalunya del 2011 al 2017, en el marc de les retallades pressupostàries, s'ha arribat a eliminar el caràcter de dret subjectiu de la prestació (que s'havia introduït el 2007), amb la intenció de fer dependre el reconeixement de les sol·licituds del pressupost disponible i, per tant, amb un marge de discrecionalitat política més elevat.

- *Durada*: la majoria de les comunitats autònomes atorguen la prestació per a períodes anuals o bianuals, però aquests períodes acostumen a ser renovables de manera indefinida si es mantenen els requisits d'accés i de permanència. No obstant això, en algunes comunitats autònomes, com ara Andalusia, encara s'estableixen períodes màxims de percepció continuada.
- *Tipus de dificultat social*: tot i que no ha estat la tònica dominant, per tal de reduir el cost econòmic del programa, alguna comunitat, com ara Catalunya durant l'etapa més dura de les retallades pressupostàries (entre el 2011 i el 2017), ha establert el requisit que els sol·licitants justifiquin una «dificultat social afegida» a la mera situació d'atur. Aquesta «dificultat afegida» feia referència, en el cas de Catalunya, a problemes demostrables de salut física o mental, monoparentalitat, exclusió social, indignència o violència de gènere.
- *Quantia de la prestació*: les rendes mínimes es plantegen com a prestacions diferencials; és a dir, que complementen els ingressos de la llar fins a un determinat llindar garantit. Aquest llindar es calcula per al nombre de membres de la llar addicionals al sol·licitant segons una escala d'equivalència, que sempre és menys generosa que la que s'empra habitualment per calcular els llindars de pobresa monetària (vegeu la nota 1). A més, la tendència habitual ha estat fixar una quantia màxima, cosa que penalitza les llars amb molts membres.

La quantia bàsica de les prestacions (per a una llar unipersonal) ha estat probablement un dels factors que han provocat més desigualtats entre els programes de rendes mínimes autonòmics fins avui: les diferències entre uns i altres són substancials –des dels 400 euros de la Comunitat de Madrid fins als 644 del País Basc–, i s'esdevé igual amb les quanties màximes reconegudes (que van des dels 655 euros d'Andalusia fins als 1.221 de Navarra, o fins i tot arriben a la quantia il·limitada en el cas de la nova llei de Castella-la Manxa).

Encara que algunes d'aquestes quanties, situades a la forquilla superior, són relativament generoses comparades amb les prestacions mínimes de la seguretat social, la seva evolució en relació amb el llindar de pobresa (és a dir, la seva intensitat protectora) ha estat relativament estable, amb grans diferències entre comunitats autònomes (Ayala *et al.*, 2016): en el cas d'una parella amb fills, el País Basc o Navarra cobririen fins al 65-70% del llindar de pobresa, mentre que la resta de les comunitats autònomes es mantindrien entre el 30 i el 50%. Així i tot, si en comptes de considerar el llindar de pobresa estatal es consideren els llindars regionals respectius, el panorama canvia. En aquest cas, les diferències s'aproximen molt: Andalusia i Extremadura s'apropen al País Basc i fins i tot el superen, però només una comunitat (Extremadura) se situa prop del 60% del llindar. La situació millora si es considera la quantia destinada a les llars unipersonals: novament encapçalen el rànquing estatal el País Basc i Navarra, amb intensitats del 113% i el 93% del llindar de pobresa, respectivament. En aquest cas, però, pràcticament cap comunitat cauria per sota del 60%.

- *Indexació*: tal com hem comentat, una de les causes que la intensitat insuficient de les rendes mínimes s'hagi mantingut estable en el temps ha estat el mètode d'indexació inadequat, que s'ha fet dependre de criteris polítics, com ara l'evolució del salari mínim interprofessional o de l'IPREM, un indicador estatal creat específicament l'any 2004 per desvincular les prestacions socials dels augments del salari mínim interprofessional, que en aquella legislatura es va situar per sobre de l'IPC. La majoria de les rendes mínimes han mantingut les quanties congelades durant períodes llargs de crisi econòmica i de retallades perquè garantien únicament un percentatge determinat d'aquests indicadors. Com a novetat, cal destacar el cas de la llei navarresa de renda garantida del 2016, que estableix una indexació a partir de la tria entre el millor de dos indicadors: el salari mitjà de la comunitat i l'IPC.
- *Compatibilitat amb els ingressos del treball*: un dels problemes de moltes rendes mínimes ha estat l'exclusió de les llars amb ingressos del treball, ja que es considerava que la suficiència de les rendes havia d'estar ja garantida per les regulacions laborals, com ara el salari mínim interprofessional. Amb tot, en un mercat de treball com més va més irregular, fragmentat i precaritzat, aquest supòsit cada vegada és més arriscat. Molts treballadors (per compte propi o d'altri) tenen uns ingressos laborals –en el còmput anual i, fins i tot, mensual– inferiors al salari mínim interprofessional, esporàdics, estacionals, provinents de feines a temps parcial o de l'economia submergida, etc. Excloure'ls dels programes de rendes mínimes provoca situacions de desprotecció en determinats col·lectius poc qualificats, i això els pot desincentivar a l'hora de buscar feina. Per aquest motiu, cada vegada hi ha més programes de rendes mínimes que, malgrat que encara ho facin de manera restrictiva, admeten aquesta compatibilitat sempre que els ingressos del treball no superin un llindar o una durada determinats.
- *Rendes computables*: una qüestió diferent de la compatibilitat amb els ingressos del treball és si, a l'hora de calcular la prestació diferencial a la qual els beneficiaris tenen dret, aquests ingressos es computen o no. El model tradicional de rendes mínimes, tant a Espanya com a la Unió Europea, ha tendit a tenir-los en compte, la qual cosa ha creat un desincentiu laboral conegut com a «trampa de la pobresa» (o de l'atur): si per cada euro d'ingrés del treball addicional es descompta un euro de prestació, l'incentiu per obtenir ingressos addicionals del treball és zero (o fins i tot negatiu, si es tenen en compte els costos associats al fet de tenir feina). Per aquest motiu, molts programes han introduït estímuls a l'ocupació que consisteixen a deixar de computar una part de les rendes del treball a l'hora de calcular la prestació, de manera que els beneficiaris disposin d'una renda neta més elevada com més grans siguin els seus ingressos del treball fins a un determinat llindar, superior a la quantia que garanteix la prestació. A Espanya, una vegada més, el País Basc fou pioner en la implantació d'aquesta classe d'estímul, l'any 1998 (Sanzo, 2013; Zalakaín, 2014).

D'altra banda, sí que és habitual que algunes prestacions socials individuals, com ara les pensions no contributives o les pensions contributives fins a un cert límit de quantia, no computin a l'hora de determinar els ingressos de la unitat de convivència, cosa que evita que s'estableixin incentius perversos en determinades llars que allotgen pensionistes amb ingressos baixos.

- *Condicionalitat vinculada a plans d'inserció*: finalment, un tret fonamental de tots els programes de rendes mínimes ha estat l'exigència que els beneficiaris estiguin inscrits com a demandants de feina i signin un pla d'inserció sociolaboral pel qual es comprometen a participar en una sèrie d'activitats de formació, d'orientació laboral o d'assessorament mèdic o psicològic, i fins i tot a portar a terme feines comunitàries o d'interès social, segons els casos. La tipologia i el grau de seguiment i control d'aquestes activitats per part dels serveis socials o d'ocupació han variat molt segons les comunitats autònomes (Pérez-Eransus, 2005), i moltes han fixat itineraris diferents segons el perfil d'ocupabilitat dels beneficiaris. La major part de les comunitats autònomes han establert també convenis amb empreses privades dedicades a la inserció laboral, cosa que ha generat tot un sector d'activitat econòmica al voltant d'aquests plans d'inserció.

Encara que, sens dubte, s'ha pretès que la condicionalitat a la inserció laboral legítimament socialment els programes de rendes mínimes, l'efectivitat d'aquests plans i la seva eficiència pel que fa a costos i beneficis han generat sempre força dubtes. Les experiències són diverses, i les polítiques d'inserció d'algunes comunitats autònomes vinculades als programes de rendes mínimes sembla que han tingut una efectivitat més aviat moderada (Ayala *et al.*, 2016; De la Rica i Gorjón, 2017; Ivàlua, 2010; Pérez-Eransus, 2005; Riba *et al.*, 2011). Les evidències, però, no són concloents, i no hi ha estudis específics per a la major part de les comunitats autònomes. Finalment, els estudis que hi ha no permeten respondre la pregunta fonamental sobre si les mesures d'activació i inserció tindrien el mateix efecte en cas que l'activació i la inserció es consideressin drets d'exercici voluntari, en comptes de requisits necessaris per a rebre la prestació.

La despesa en rendes mínimes

Els recursos pressupostaris agregats destinats a les rendes mínimes per les diferents comunitats autònomes han anat augmentant, de manera continuada, al llarg del temps des de quantitats molt baixes fins a arribar als gairebé 1.500 milions d'euros de l'any 2016 (SiiS, 2018). Aquest augment no s'ha aturat ni tan sols durant els anys de la crisi: del 2011 al 2013 es va passar d'un import total de 841 milions a 1.038 milions d'euros. En el període comprès entre el 2008 i el 2016, la despesa total es va triplicar. No obstant això, el creixement en termes reals és molt menor, i l'evolució és molt més estable. D'altra banda, cal situar aquest nivell de despesa en un context amb unes taxes de pobresa i d'exclusió més elevades. Els 1.500 milions esmentats queden encara molt lluny dels aproximadament 15.000 milions d'euros que aquell mateix any haurien estat necessaris per implementar un sistema de renda garantida que s'aproximés a l'eliminació de la pobresa (Fernández, 2015; Noguera, 2018b).

Una vegada més, les diferències de finançament entre comunitats autònomes són notables, i el compromís pressupostari no sempre és proporcional a les necessitats i la població de cada comunitat. N'és un exemple el País Basc, que, amb una taxa de pobresa relativament baixa i sense ser una de les comunitats més poblades, és responsable d'un terç del pressupost global agregat en rendes mínimes a Espanya; si s'hi afegís Navarra, aquesta proporció arribaria al 40%. En considerar la despesa per titular de la prestació durant el 2016, el País Basc queda de nou en la millor posició, tot i que en els darrers anys Catalunya i Astúries s'hi han acostat, fins al punt que Catalunya ha arrabassat el segon lloc a Navarra. Amb tot, pel que fa a la despesa per habitant, tant el País Basc com Navarra i Astúries queden a molta distància de les altres comunitats autònomes (SiiS, 2018).

Cobertura i impacte sobre la pobresa i la inserció

De la mateixa manera que, en l'àmbit estatal, ha augmentat la despesa, també ho ha fet, de manera progressiva, el nombre de beneficiaris de les rendes mínimes, amb una única caiguda durant els anys més durs de la crisi, del 2011 al 2013, en la qual, probablement, tenen molt de pes comunitats com Catalunya, que va expulsar de cop gairebé un terç dels beneficiaris del seu programa de renda mínima (Noguera, 2019b). En termes globals, dels 50.000 titulars que hi havia a la meitat de l'última dècada del segle xx s'ha passat als aproximadament 350.000 de l'any 2016 (set vegades més), els quals, al seu torn, implicaven uns 800.000 beneficiaris associats. Els augments més pronunciats s'observen durant el període immediatament previ a les retallades produïdes per la crisi (2008-2011), i a partir del 2013, com a resposta als efectes de la crisi mateix. Novament, gran part d'aquests increments recents són deguts a programes com els del País Basc o de Catalunya, però també a les reformes legals que algunes comunitats autònomes han dut a terme des del 2015. La distribució de beneficiaris per comunitats autònomes dista de ser sempre proporcional a la població o al nivell de pobresa de cada comunitat. Aquí torna a destacar el País Basc, que concentra una quarta part dels beneficiaris de tot l'estat, seguit d'Andalusia, la comunitat més poblada, amb un 16%, i les comunitats de Catalunya i Madrid, amb prop d'un 9% cadascuna. La tipologia de beneficiaris (Ayala *et al.*, 2016) no ofereix sorpreses: hi predominen les dones, les persones amb nivells d'estudis baixos, aturades, solteres i de mitjana edat, tot i que cada vegada hi ha més presència de joves i d'immigrants (que representen gairebé el 30% del nombre total de beneficiaris d'aquests programes).

Aquestes xifres, juntament amb les que fan referència a la despesa, confirmen la idea que, malgrat totes les insuficiències que tenen, les rendes mínimes de les comunitats autònomes són, avui dia, elements gens menyspreables del nostre estat del benestar, i, en bona mesura, són responsables de la contenció de les situacions més extremes de pobresa i d'exclusió en els darrers anys. Malgrat això, i tal com hem vist més amunt, no es pot dir que l'impacte que tenen pel que fa a la reducció de la pobresa o la desigualtat, en general, sigui gaire elevat per comparació al d'altres prestacions monetàries, com ara les pensions o les prestacions d'atur (Ayala *et al.*, 2016; CES, 2017).

Un dels problemes de cobertura que acostumen a tenir programes com els de les rendes mínimes és el de l'anomenat *take-up*; és a dir, el nombre de sol·licituds emeses pel conjunt dels beneficiaris potencials de les prestacions que en compleixen els requisits. La literatura sobre política social ha presentat certes evidències de nivells de non *take-up* relativament elevats en alguns programes de prestacions adreçats a la població amb ingressos baixos. Les explicacions proposades per a aquest fenomen són diverses: manca d'informació, por de l'estigmatització social, costos de temps i d'esforç afegits a la complexitat burocràtica d'algunes sol·licituds, o bé refús a sotmetre's als seguiments i controls relacionats amb un pla d'inserció.

En el cas de les rendes mínimes, a Espanya no hi ha dades ni estudis fiables sobre els nivells de *take-up* (Rodríguez Cabrero, 2015). La simple comparació entre la taxa elevada de pobresa monetària (un 22%) i la taxa reduïda de cobertura poblacional (que només a Astúries, Navarra i el País Basc supera l'1%, amb un màxim de prop del 4% en el cas basc) podria fer pensar que es tracta d'un fenomen de gran envergadura (Arriba, 2014; Fernández, 2015). Cal tenir en compte, però, que els nombrosos requisits i limitacions establerts per les lleis que regulen les rendes mínimes exclouen com a beneficiari un percentatge molt elevat de les llars amb ingressos per sota del llindar de pobresa. Alguns intents d'estimació dels nivells de *take-up* de les rendes mínimes són el d'Ayala (2016), que calcula la ràtio entre llars

beneficiàries de rendes mínimes i llars sense ingressos segons l'Enquesta de població activa (EPA), o el de Sanzo (2018), que calcula el percentatge de persones en risc de pobresa extrema que finalment obtenen la prestació. Els resultats confirmen el que ja suggerien altres indicadors: en tots dos casos, el nivell de *take-up* és baix a la major part de les comunitats autònomes, però el País Basc (en un lloc destacat), juntament amb Navarra i Astúries, se situa al capdamunt i a gran distància de tota la resta.

Els estudis de Sanzo posen de manifest, a més, que les comunitats autònomes es poden agrupar en funció de la proporció de despesa global que destinen a les rendes mínimes i la proporció de beneficiaris que aconsegueixen en relació amb les taxes de pobresa extrema. En fer aquest exercici, es demostra que el País Basc, Navarra i Astúries gasten molt més i en moltes més persones que el que correspondria a la seva proporció de població en situació de pobresa extrema; justament el contrari del que s'esdevé amb el grup format per les Illes Balears, Castella-la Manxa, Múrcia, la Comunitat Valenciana, Andalusia i les Canàries. Aragó, Castella i Lleó, La Rioja, Cantàbria, Galícia i Extremadura se situen en un lloc intermedi, però més a prop del primer grup, mentre que les comunitats de Madrid i Catalunya, en canvi, s'acosten més al segon.

Finalment, hem de demanar-nos quin impacte tenen les rendes mínimes pel que fa a la inserció laboral dels beneficiaris, una de les seves funcions declarades. En aquest sentit, és evident que els itineraris d'inserció de molts programes no han satisfet adequadament aquest objectiu en termes quantitius, ja que només prop d'un 20% dels beneficiaris dels programes d'inserció laboral se'n surten amb «èxit» (Ayala *et al.*, 2016). No obstant això, els escassos estudis que s'han portat a terme en algunes comunitats autònomes indiquen que la participació en un itinerari d'inserció específicament laboral fa que augmenti la probabilitat que els beneficiaris de rendes mínimes trobin feina (De la Rica i Gorjón, 2017; Riba *et al.*, 2011; Ivàlua, 2010). De la mateixa manera, no hi ha evidències que la percepció de la prestació desincentivi de manera significativa els beneficiaris pel que fa a la tasca de cercar i trobar feina per comparació a la resta de persones aturades (De la Rica i Gorjón).

Un cas d'èxit relatiu: el País Basc

Tal com ja hem vist als apartats anteriors, el programa del País Basc ocupa un lloc destacat des de totes les dimensions d'anàlisi entre la resta de programes de rendes mínimes autonòmics. Per aquest motiu, s'ha parlat molt de l'experiència basca com el model que havien de seguir les altres comunitats autònomes, tot i que també és cert que aquest programa ha experimentat, al llarg del temps, diverses reformes i alguns retrocessos puntuals pel que fa a la generositat amb la qual s'exigeixen alguns requisits o condicions. El qüestionament al qual ha estat sotmès des de diferents extrems de l'arc parlamentari i social, potser precisament per la seva solidesa i l'èxit relatiu que ha assolit, ha contrastat amb un cert consens tàcit entorn de programes molt menys ambiciosos d'altres comunitats autònomes. Amb tot, malgrat les limitacions que, per la seva pròpia naturalesa, pot tenir qualsevol programa de renda mínima d'inserció, l'experiència del País Basc pot competir en molts àmbits amb els millors programes de característiques semblants existents a la Unió Europea, i, de facto, en algunes etapes ha arribat a acostar-se al que seria una autèntica renda garantida amb una cobertura àmplia i condicions de comportament laxes.

En efecte, tal com ja hem assenyalat, pràcticament tots els indicadors disponibles sobre cobertura poblacional, intensitat protectora i despesa situen la Renda de garantia d'ingressos, la denominació oficial actual de la renda mínima basca, al capdavant de les rendes mínimes autonòmiques, i a gran distància de la resta. Com

han posat de manifest els estudis de Sanzo (2013, 2018), els resultats, en alguns aspectes, són impressionants. Per exemple:

- La Renda de garantia d'ingressos va arribar a donar cobertura durant el període 2011-2014 a més del 73% de les persones que van manifestar alguna mancança econòmica greu, segons l'Enquesta de condicions de vida, davant del 7,8% de mitjana en el conjunt de l'estat, el 7,3% de la Comunitat de Madrid o el 5,4% de Catalunya.
- La ràtio entre beneficiaris de la Renda de garantia d'ingressos i persones en condicions de pobresa severa (amb ingressos per sota del 40% de la mediana) ha arribat al 160%, davant del 17,7% de mitjana a Espanya. En aquest indicador, el País Basc té millor puntuació que països com ara Alemanya o el Regne Unit, i se situa a poca distància dels Països Baixos o de Dinamarca.
- El 95,5% de les persones que estan per sota del llindar del 50% de la renda mediana eren beneficiàries de la renda mínima al País Basc, en contraposició amb l'11,5% de mitjana a Espanya.
- Pel que fa a la proporció de persones que no poden fer front a despeses imprevistes, quan la comparem amb els països de la Unió Europea, el País Basc, en gran part com a resultat de la Renda de garantia d'ingressos, queda en la segona millor posició després de Suècia.

La Renda de garantia d'ingressos ha destacat també per dos trets diferencials que la singularitzen històricament respecte de la resta dels programes de rendes mínimes autonòmics: els ajuts complementaris per habitatge, que complementen la prestació bàsica de molts dels beneficiaris, i el complement d'estímul a l'ocupació per als beneficiaris i treballadors, en general, que no arriben a un llindar determinat d'ingressos del treball. L'estímul a l'ocupació, que permet que no es computin les rendes provinents del treball fins a un llindar concret per determinar el dret a la prestació, té un doble objectiu: d'una banda, eliminar el desincentiu laboral associat a la trampa de la pobresa en trams d'ingressos baixos, i, de l'altra, protegir el contingent cada vegada més nombrós de treballadors amb ingressos per sota del llindar de pobresa (Zalakaín, 2014). Aquest complement important de la Renda de garantia d'ingressos va ser introduït al programa, de manera pionera, l'any 1998: cal tenir present que els primers *tax credits* britànics (una mesura semblant per complementar els salaris baixos) es van aprovar l'any 2002, i que durant tota la dècada posterior diversos països de la Unió Europea han anat aprovant mesures semblants en els seus sistemes de garantia de rendes (Espanya n'és una de les poques excepcions). Amb el temps, els estímuls a l'ocupació (o complements salarials) han anat adquirint importància pressupostària i s'han estès fins a un percentatge destacable del nombre de beneficiaris del programa. Recentment, altres comunitats autònomes han començat a obrir la porta per tal d'introduir complements semblants als seus programes de rendes mínimes.

La Renda de garantia d'ingressos del País Basc constitueix, doncs, un cas d'estudi important per a l'anàlisi comparada dels programes de garantia de rendes a Europa i al món. L'èxit relatiu que ha tingut no hauria estat possible sense la confluència d'un conjunt de factors econòmics, polítics, tècnics i socials. Podria haver-hi la temptació de pensar que el règim fiscal especial de què gaudeix aquesta comunitat explica, en gran part, la robustesa de la seva renda mínima, però cal tenir en compte que, quan el programa es va posar en marxa, aquest règim no tenia uns resultats tan beneficiosos; que durant aquests trenta anys altres comunitats (com ara Navarra), amb una capacitat econòmica per volum de població semblant i amb necessitats socials també similars, no han mostrat un compromís que s'hi pugui

comparar, i que l'esforç pressupostari en despesa per habitant destinat a la Renda de garantia d'ingressos continua sent desproporcionadament alt, fins i tot en relació amb el finançament de què disposa la comunitat. Per tant, aquests resultats no s'expliquen sense el compromís continuat de responsables polítics de partits molt diferents, sense la pressió d'una societat civil i unes organitzacions socials mobilitzades a favor de la cohesió social, ni tampoc –cal remarcar-ho– sense un equip tècnic d'una qualitat enorme i fermament compromès amb la solidesa i la continuïtat del programa.

3. Escenaris de reforma: cap a una renda garantida a Espanya?

Models de garantia de rendes mínimes: una tipologia

El balanç elaborat a les pàgines anteriors deixa entreveure clarobscur en el panorama de les rendes mínimes a Espanya, en el context d'un sistema més ampli de garantia de rendes. Malgrat que hi ha casos d'èxit per comparació (com ara el del País Basc, o, en menor mesura i més recentment, el de Navarra o Astúries), el paisatge general mostra insuficiències greus i, alhora, una fragmentació i una disparitat de nivells de protecció i criteris de disseny acusades. Per aquests motius, des de fa molts anys, diversos estudiosos i implementadors d'aquestes polítiques reclamen un replantejament del sistema de garantia de rendes a Espanya per tal d'aconseguir més coordinació, coherència, cobertura i intensitat protectora. En el debat públic i acadèmic s'han posat damunt de la taula diverses propostes alternatives a les rendes mínimes d'inserció, i s'ha generat una certa confusió tant terminològica com conceptual sobre la definició de diversos models de garantia de rendes i sobre els passos que s'haurien de fer des del sistema actual per transitar cap a un model diferent, o bé, tal com sembla més aconsellable, cap a una combinació dels diversos models.

En efecte, sovint les diferents polítiques de garantia d'ingressos mínims no es distingeixen prou. Tot i que és desitjable evitar la confusió conceptual i terminològica, també és important comprendre que les diferències tipològiques entre polítiques, a la pràctica, es poden reduir sovint a una qüestió de grau de condicionalitat en funció de dues variables fonamentals (per simplificar-ho, deixarem de banda el grau d'individualització de la prestació).

La primera variable està relacionada amb el grau de *condicionalitat en funció de la renda*, i amb la qüestió de si les prestacions econòmiques han d'estar més o menys destinades a la població amb rendes baixes o inferiors al llindar de pobresa; com més ho estan, més exigents o fortes són les condicions de renda que s'han de complir per ser-ne beneficiari.

La segona variable fa referència al grau de *condicionalitat de comportament*, normalment centrada en el comportament laboral passat, present o futur. La gran majoria dels programes existents estableixen condicions de comportament, encara que poden variar considerablement, segons la naturalesa i el nivell d'exigència: des de la simple i gairebé voluntària acceptació d'una oferta de feina «adequada» (tal com es requereix en alguns programes de protecció als aturats), fins a la realització obligatòria de treballs públics (com en el cas del *workfare* anglosaxó), passant pel compromís amb itineraris d'inserció que inclouen activitats formatives o de recerca activa de feina (com en els programes de rendes mínimes d'inserció).

Si encreuem aquestes dues variables i distingim entre condicions més fortes i condicions més febles, podem obtenir una classificació senzilla que mostra quatre tipus bàsics de programes de garantia de rendes (taula 1).

La primera modalitat, que inclou les rendes mínimes d'inserció i altres prestacions assistencials per a aturats, reuneix condicions fortes tant de renda com de comportament. Si es relaxen les condicions laborals o de comportament, es transita cap a un programa de renda garantida en el qual es manté la condició de renda, però s'eliminen o es relaxen molt les condicions d'inserció laboral (encara que es puguin mantenir programes voluntaris amb aquest objectiu); els programes de pensions no contributives condicionades a la manca de rendes també encaixen en aquest quadrant. A l'inrevés, si es relaxa el requisit de manca de rendes, anem cap a una política de complements salarials o crèdits fiscals per a treballadors amb salaris fins a un llindar determinat, que funcionen com a incentiu laboral en trams salarials baixos i també com a suport als treballadors pobres (encara que en molts països s'han ampliat a famílies amb rendes mitjanes). En aquest cas, hi ha una condició laboral estricta per ser-ne beneficiari (s'ha de tenir feina), encara que la condició de les rendes és més laxa, atès que el nivell d'ingressos en el qual es deixa de rebre el crèdit pot ser relativament generós. La quarta i darrera alternativa és una renda bàsica universal que no incorpora cap de les dues menes de condicionalitat.

Taula 1. Models de garantia de renda

		Condicions laborals o de comportament	
		Fortes	Febles
Condicions de renda	Fortes	<ul style="list-style-type: none"> • Rendes mínimes d'inserció • Subsidis d'atur assistencials 	<ul style="list-style-type: none"> • Renda garantida • Pensions no contributives
	Febles	<ul style="list-style-type: none"> • Complementos salarials 	<ul style="list-style-type: none"> • Renda bàsica

Font: elaboració pròpia.

Ara s'entén que, des d'un punt de vista determinat, tant una renda garantida com un complement salarial poden ser vistos com a «passos intermedis» des d'un model de rendes mínimes d'inserció com l'habitual a la major part dels països europeus fins a un model de renda bàsica: en el primer cas (renda garantida), s'elimina la condició de comportament, mentre que en el segon (complement salarial) es relaxa la condició de renda. Amb una combinació de totes dues propostes, doncs, la diferència amb una renda bàsica es podria reduir estrictament al grau d'individualització i a la taxa impositiva marginal implícita sobre els ingressos addicionals.

Des de fa temps, les propostes per a Espanya provinents de partits polítics i organitzacions socials, com també de molts dels debats públics que s'han portat a terme sobre aquest tema en els darrers anys, van justament en aquesta direcció: transitar gradualment des del model de renda mínima d'inserció dels programes actuals de les comunitats autònomes cap a un model de renda garantida (que relaxi la condicionalitat de les prestacions pel que fa al comportament i amplii la cobertura a totes les llars que estiguin per sota del llindar mínim d'ingressos establert), i, al mateix temps, obrir la possibilitat d'introduir mesures de complements salarials com les que ja existeixen des del 1998 al País Basc i en molts altres programes a la Unió Europea (Noguera 2017a, 2018b, 2019a).

Una nova generació de rendes mínimes a Espanya?

En moltes comunitats autònomes es posen en marxa reformes dels programes tradicionals de rendes mínimes que augmenten tant la generositat com la incondicionalitat de les prestacions, al mateix temps que s'hi introdueixen innovacions interessants de disseny i gestió. Aquesta tendència, sens dubte, va a contracorrent d'allò que ha estat la tònica habitual (amb poques excepcions) al nostre país, però també, en certa manera, del que s'esdevé en l'àmbit europeu, ja que avui dia observem més aviat un gir preocupant cap a una condicionalitat laboral més elevada i retallades en la cobertura (com succeeix, per exemple, amb l'*universal credit* britànic).

No obstant això, les reformes esmentades es porten a terme amb una discreció relativa i no han obtingut la projecció mediàtica que han suscitat altres experiències (com és el cas de les proves pilot sobre «renda bàsica universal» fetes a Finlàndia i als Països Baixos, entre altres països). En realitat, però, introdueixen mesures molt semblants, amb l'avantatge que s'apliquen dins d'una política real, i no en un experiment fet amb una petita mostra de població. Els resultats de moltes d'aquestes reformes (si no se'n frustra la implementació) han d'arribar a oferir, d'aquí a pocs anys, molta informació de qualitat que permetrà respondre algunes de les preguntes que encara no tenen cap resposta concloent sobre l'efectivitat dels diferents programes de rendes mínimes en funció de com estan dissenyats.

La taula 2 intenta resumir algunes de les característiques més innovadores de les noves rendes mínimes a Espanya a partir d'algunes reformes legals que s'han produït des de l'any 2015. Els governs que les implementen tenen diversos colors polítics: des de governs de partits nacionalistes amb el suport de partits d'esquerra nous i vells (Navarra), passant per governs de coalició o acords parlamentaris que inclouen Podem i altres partits d'esquerra entorn del PSOE (Aragó, Illes Balears, Comunitat Valenciana), fins a algun govern del Partit Popular amb el suport de Ciutadans (La Rioja), o experiències nascudes en una iniciativa legislativa popular independent dels partits (Catalunya). S'hi inclouen les que ja disposen d'una llei aprovada recentment sobre aquest tema o, almenys, un projecte de llei en tramitació (com és ara el cas d'Aragó o Castella-la Manxa). Finalment, s'hi inclou també el País Basc com a punt de referència i com a programa pioner per a moltes de les reformes noves.

Amb tot, un dels primers fets que permet comprovar aquesta taula és que, encara que el cas del País Basc continuï sent, sense dubte, la comunitat més avançada pel que fa a la intensitat protectora i la cobertura, pot ser que estigui quedant enrere en relació amb determinades innovacions en el disseny dels programes i en la relaxació d'alguns dels requisits per cobrar les prestacions. Per exemple, tot i que manté el seu paper pioner pel que fa a la lluita contra la trampa de la pobresa i la compatibilitat de les rendes mínimes amb els salaris baixos, encara condiciona la prestació a l'activació laboral i les mesures d'inserció, condicions que altres comunitats autònomes han començat a rebaixar i, fins i tot, a eliminar, per convertir-les en aspectes voluntaris i, fins i tot, incentivats econòmicament.

Totes les comunitats autònomes incloses a la taula 2 articulen les seves rendes mínimes com un dret subjectiu, que no depèn de la disponibilitat pressupostària, i d'aquesta manera eviten la discrecionalitat política. Totes atorguen també una durada indefinida (encara que estigui subjecta a renovacions periòdiques) al cobrament de la prestació mentre es mantingui la insuficiència d'ingressos. També cal remarcar que moltes aproven el silenci administratiu *positiu* per a les sol·licituds: en cas de no resposta de l'administració en el termini legal fixat, s'entén que la prestació s'ha concedit.

En el capítol de les innovacions que encara no són gaire freqüents, el programa de Navarra és l'únic que introdueix un mecanisme automàtic d'indexació independent de decisions polítiques, atès que vincula l'actualització de la prestació a indicadors com l'IPC i el salari mitjà en comptes del salari mínim interprofessional o l'IPREM. La renda mínima nova de la Comunitat Valenciana inclou dues mesures força ambicioses: l'automatisme en l'accés a ajuts addicionals per als beneficiaris (beques de menjador, prestacions farmacèutiques, despeses escolars, etc.) i l'establiment d'una modalitat de prestació que, a diferència del que succeeix amb la resta dels programes, no està condicionada ni tan sols a la disponibilitat de cara a acceptar ofertes de feina. En el cas de Navarra, també trobem innovacions molt interessants en relació amb la integració fiscal de les prestacions, un tema sobre el qual a Espanya s'ha avançat poc i que mereixeria un estudi a part (Hermida i Noguera, 2013; Noguera, 2018a).

No obstant això, segurament les mesures més importants que introdueixen la majoria de les rendes mínimes noves són dues: la incondicionalitat de la prestació (en diferents graus o modalitats) respecte de la signatura d'un pla d'inserció (que fa només una dècada semblava políticament impensable) i el combat contra la trampa de la pobresa amb el permís que els beneficiaris acumulin una part dels seus ingressos salarials a la prestació fins a un topall variable, una mesura que, si s'articulés per la via fiscal, estaria en la línia dels crèdits fiscals per a treballadors que –com ja hem apuntat abans– s'han estès per diversos països europeus durant les dues últimes dècades (Zalakaín, 2014; Noguera, 2018a).

Taula 2. Comparació de les rendes mínimes noves a Espanya des del 2015 (més el País Basc)

Tipus de reforma	País Basc	Navarra	Illes Balears	Catalunya	Comunitat Valenciana	Aragó	La Rioja	Castella-la Manxa
	Renda de garantia d'ingressos, lleis 2008 i 2011	Renda garantida, Llei 2016	Renda social garantida, Llei 2016	Renda garantida de ciutadania, Llei 2017	Renda valenciana d'inclusió, Llei 2017	Renda bàsica social, Projecte de Llei 2016	Renda de ciutadania, Llei 2017	Renda garantida Avant-projecte de llei 2018
Dret subjectiu	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Durada indefinida	Sí (renovació bianual i en alguns casos automàtica)	Sí (renovació anual)	Sí (renovació anual)	Sí (renovació bianual)	Sí	Sí (renovació bianual)	Sí	Sí (renovació anual)
Incondicionalitat d'acceptació d'«oferta de feina adequada» per a beneficiaris en edat laboral	No	No (amb excepcions)	No	No	Sí, una modalitat	No	No	Sí
Incondicionalitat d'activació i mesures d'inserció	No	No (condicional a partir del segon any de percepció sense canvis)	Sí	Sí, un tram	Sí, una modalitat	Sí	No	Sí
Compatibilitat amb salaris baixos	Sí	Sí	No	Sí (només treball a temps parcial)	Sí	Sí	Sí	Sí
Reducció de la trampa de la pobresa	Sí	Sí	No	No	Sí (únicament durant tres mesos)	Sí	Sí	Sí (únicament durant tres mesos)
Integració fiscal	No	Sí (complements a pensions no contributives i de viduitat; el 2018, també a salaris)	No	No	No	No	No	No
Silenci administratiu positiu	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Indexació «no política»	No (SMI)	Sí (millor valor entre l'increment de l'IPC i del salari mitjà)	No (SMI, però obligació de revaloració anual)	No (IRSC)	No (SMI)	No (SMI)	No (IPREM)	No (SMI)
Automatitzat dels ajuts complementaris	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí

Totes aquestes mesures –moltes encara tímides– obren oportunitats per anar apropant els programes de rendes mínimes a rendes garantides autèntiques (només condicionades a la insuficiència d'ingressos), i aproximem també aquests programes a aspectes interessants continguts en la proposta de la renda bàsica universal. D'aquesta manera, demostren que és possible fer avenços concrets que repercutixin en una millora palpable de les condicions de vida de les llars més castigades per la crisi, i que el debat sobre els models de garantia de rendes és més fèrtil quan les condicions d'accés a les prestacions es plantegen com una qüestió de grau d'incondicionalitat, més que no pas de «tot o res». Per últim, evidencien que és possible fer progressos des d'administracions subestamentals com les comunitats autònomes, les quals, una vegada més, fan una contribució important en la lluita contra la pobresa i omplen les llacunes que deixa l'absència d'una garantia de rendes adequada en l'àmbit estatal.

4. Conclusions: reptes de futur de les rendes mínimes a Espanya

Les insuficiències i limitacions paleses de l'actual sistema de rendes mínimes a Espanya, com també la proliferació de propostes i d'experiències de reforma d'aquestes rendes en contextos locals, regionals, estatals i internacionals, posen de manifest alguns dels reptes fonamentals que aquestes polítiques hauran d'afrontar en el futur pròxim si realment compleixen la seva funció principal de lluita contra la pobresa al nostre país. A tall de conclusió, enumerem tot seguit alguns d'aquests reptes:

- *Predistribució*: la millor manera de no haver de destinar recursos abundants en forma de garantia de rendes per a la població en situació de pobresa és afavorir una distribució primària de la renda disponible que minimitzi el volum de població que es troba en aquesta situació (Noguera 2017b). Els programes de rendes mínimes afronten el repte de coordinar-se amb mesures redistributives, com ara la dignificació del salari mínim, una regulació del mercat de treball que contraresti les tendències a la precarització i la polarització, el combat contra la pobresa laboral i una política d'habitatge que impedeixi que els preus dels lloguers absorbeixin qualsevol millora en la garantia de rendes a les grans ciutats.
- *Dret subjectiu efectiu*: una garantia de renda ciutadana com la que estableixen molts estatuts d'autonomia i moltes lleis de renda mínima no hauria d'estar subjecta a cap mena de discrecionalitat administrativa, sinó únicament al compliment dels requisits legals en funció de la necessitat social i econòmica.
- *Cobertura*: un dels reptes més importants que el sistema de garantia de rendes espanyol ha de superar és, probablement, l'ampliació efectiva de la cobertura a totes les llars en situació de pobresa monetària i d'exclusió, però això, a més d'un important esforç pressupostari, demana que se simplifiquin i es relaxin molts dels requisits i de les condicions que encara es mantenen en la major part de les lleis de rendes mínimes existents.

- *Suficiència*: la quantia de majoria de les rendes mínimes del nostre país hauria de tendir a créixer substancialment si es vol que tinguin la intensitat protectora suficient per situar els beneficiaris per sobre del llindar de pobresa. Considerar els llindars de pobresa relativa en l'àmbit autonòmic (i no en l'estatal) pot ser una manera de fer que el cost d'aquest augment sigui més assumible per a algunes comunitats autònomes, tot i que també implicaria que les comunitats autònomes amb una mitjana de renda disponible més alta fessin un esforç més gran. Altres elements bàsics per a la suficiència de les prestacions són un sistema d'indexació adequat i que no depengui de la discrecionalitat política, i unes escales d'equivalència actualitzades per als membres addicionals de la llar.
- *Individualització*: l'heterogeneïtat i la inestabilitat creixents de les formes de convivència i les tipologies de família aconsellen explorar vies per individualitzar més les rendes mínimes. Sense arribar necessàriament a la individualització total, opció que acostaria els programes al que seria una renda bàsica universal i en dispararia l'actual cost econòmic, és possible permetre que la prestació reconeguda a cada llar es divideixi entre els seus membres adults, per exemple, en funció de la seva renda disponible individual. També hi ha marge per revisar el període exigible de constitució d'un habitatge independent per a alguns col·lectius.
- *Control*: la comprovació per determinar si algú té dret a rebre la prestació s'ha de replantejar per tal d'evitar controls humiliants i invasius, i ha de tendir a centrar-se a comprovar, per vies impersonals, si la persona disposa de rendes i recursos suficients, o no. En aquest sentit, és fonamental que els registres i les bases de dades de les diferents administracions públiques i dels seus organismes puguin estar interconnectats.
- *Condicionalitat i activació*: de manera imperiosa cal aprofundir en el debat sobre si la percepció de les rendes mínimes ha d'estar estrictament condicionada a comportaments d'activació o d'inserció, o bé si només s'ha de condicionar a la manca de rendes suficients i la resta de les activitats s'han de plantejar com un dret més, que pot exercir el beneficiari segons el seu propi criteri (sense perjudici de l'assessorament i assistència, en aquest sentit, dels serveis socials i d'ocupació). També cal explorar amb més valentia la compatibilitat de les rendes mínimes amb els ingressos salarials fins a un llindar pròxim al salari mínim, amb l'objectiu d'eliminar la pobresa laboral i la trampa de la pobresa. L'anàlisi de les proves pilot que es porten a terme i de les darreres reformes, en aquest sentit, d'alguns programes de rendes mínimes a Espanya, pot aportar evidències útils a l'hora d'allunyar aquests debats de prejudicis ideològics i moralistes.
- *Viabilitat financera i coordinació entre administracions*: els abundants recursos necessaris per a la reducció substancial dels nivells de pobresa requereixen un compromís pressupostari que difícilment està a l'abast de la majoria de comunitats autònomes (tot i que és cert que moltes podrien fer un esforç superior a l'actual). En aquest sentit, seria desitjable explorar vies de garantia estatal bàsica amb l'ampliació de cobertures de la seguretat social o, alternativament, mesures d'integració fiscal i d'imposició negativa. En aquest escenari, les comunitats autònomes podrien vehicular els seus recursos cap a la complementació i l'ampliació d'aquesta garantia, i cap a necessitats més específiques, ja que les seves administracions –per la proximitat i l'experiència més gran que tenen amb els diversos col·lectius de beneficiaris– estan més ben posicionades per fer-ho que no pas l'estatal.

- *Gestió*: els programes de rendes mínimes s'enfronten també amb el repte de reduir els tràmits burocràtics dels beneficiaris i sol·licitants, separar les activitats d'inserció laboral del seguiment dels serveis socials i explorar la possibilitat d'integrar les prestacions amb la fiscalitat personal, de manera que es minimitzin les inconsistències de protecció que existeixen actualment entre tots dos sistemes (Hermida i Noguera, 2013; Fernández, 2015; Noguera, 2018a).
- *Respecte competencial*: la complexitat de l'organització territorial a Espanya fa que hàgim de ser especialment curiosos amb la distribució de competències en un tema com el de les rendes mínimes. Un principi important de qualsevol reforma global en el marc estatal hauria de ser el respecte a les competències en matèria d'assistència social que l'article 148 de la Constitució assigna a les comunitats autònomes. L'esperit de qualsevol reforma d'aquesta mena hauria d'apuntar cap a una base estatal comuna sobre la qual les comunitats autònomes poguessin reorientar, si així ho desitgen, el seu esforç actual en matèria de rendes mínimes cap a la complementació econòmica d'aquesta base, les mesures d'inserció social i laboral, o l'atenció a situacions, col·lectius i necessitats que en l'actualitat no tenen prou cobertura per part dels programes existents. En aquest sentit, seria desitjable, sens dubte, que els diferents nivells de l'administració estiguessin coordinats.
- Finalment, la *perspectiva de gènere* s'ha d'erigir, també, en principi regulador de qualsevol programa de garantia d'ingressos mínims. Les mesures esmentades en el sentit d'una individualització més gran de les rendes mínimes que pugui atorgar més independència material a cadascun dels membres de la llar, i en especial a les dones, es podrien interpretar en aquest sentit. En la mateixa direcció es poden establir també excepcions pel que fa al període requerit de constitució d'habitatge independent en els casos de processos de separació o divorci, o de violència de gènere, tal com ja fan molts programes. També s'ha de tenir en compte el fet que el 83% de les llars monoparentals estan encapçalades per dones, a fi d'establir complements específics per a aquest tipus de llars.

Sembla que l'única manera viable d'apropar-nos a l'objectiu d'erradicar la pobresa de la nostra societat a mitjà termini –sense deixar d'obrir noves oportunitats per a propostes i debats socials més ambiciosos, com ara el que plantegen les propostes de renda bàsica universal– és encarar tots aquests reptes i avançar cap a un autèntic sistema de renda garantida de ciutadania. Amb compromís cívic, voluntat política i un bon assessorament tècnic, hi ha un marge important per a les reformes que pretenen incrementar la incondicionalitat, la cobertura i la suficiència dels programes de garantia de renda mínima existents, per tal d'aconseguir millores graduals i generar consensos amplis.

R

Referències

Referències

- AGUILAR, M., M. GAVIRIA, I M. LAPARRA (1995):** *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid: FOESSA.
- ARRIBA, A. (2014):** «El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación Foessa: Madrid.
- AYALA, L. (2000):** *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- AYALA, L. (2016):** «El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma», *Papeles de Economía Española* 147.
- AYALA, L. ET AL. (2018):** *Informe sobre necesidades sociales en España. Bienestar económico y material*, Barcelona: Observatorio Social de "la Caixa" [<https://observatoriosociallacaixa.org/bienestar-economico-material>].
- AYALA, L. I J. RUIZ-HUERTA (2018):** *Tercer Informe sobre la Desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas [<http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/desigualdad/3er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2018>].
- AYALA, L., A. HERRERO I J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2018):** «Welfare Benefits in Highly Decentralized Fiscal Systems: What is the role of yardstick competition?», *Equalitas Working Paper*, 56.
- AYALA, L., J.M. ARRANZ, C. GARCÍA SERRANO I L. MARTÍNEZ VIRTO (2016):** *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Proyecto PROGRES*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- CANTÓ, O. I L. AYALA (2014):** *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España*, Madrid: UNICEF Comité Español [<https://www.unicef.es/publicacion/politicas-publicas-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana-analisis-de-impacto>].
- CES (2017):** *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*, Madrid: Consejo Económico y Social [<http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>].
- CREPALDI, C. (COORD.) (2017):** *Minimum Income Policies in EU Member States*, Bruselas: European Parliament.
- DE LA RICA, S. I L. GORJÓN (2017):** «Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country», *Working Paper Fedea, Estudios sobre la Economía Española - 2017/16*.
- EUROSTAT (2018):** *Living Conditions in Europe. 2018 Edition*, Bruselas: Comisión Europea [<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-DZ-18-001>].
- FERNÁNDEZ, G. (COORD.) (2015):** *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España*, Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas [www.foessa.org/publicaciones_download.aspx?id=5201].
- FLORES MARTOS, R. (COORD.) (2016):** *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*, Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas [<https://www.eapn.es/publicaciones/249/la-transmision-intergeneracional-de-la-pobreza-factores-procesos-y-propuestas-para-la-intervencion>].
- HERMIDA, P. I NOGUERA, J.A. (2013):** «La integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social», *Documentación Social*, 169.
- IVÀLUA (2010):** *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- LLANO ORTIZ, J.C. (2018):** *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2017)*, Madrid, EAPN España [<https://www.eapn.es/estadodepobreza/>].
- NATILI, M. (2017):** «Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain», *Journal of European Social Policy*, 28(2).
- NOGUERA, J.A. (2017A):** «Modelos de políticas de garantía de rentas contra 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.
- NOGUERA, J.A. (2017B):** «Redistribución, predistribución y garantía de rentas», en J. ZALAKAÍN y B. BARRAGUÉ (coords.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*, Madrid: Editorial Grupo 5 - Kutxa Fundazioa.
- NOGUERA, J.A. (2018A):** «El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones», en F. CAMAS y G. UBASART (eds.): *Manual del Estado de bienestar y políticas sociolaborales*, Barcelona: Huygens.
- NOGUERA, J.A. (2018B):** «The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain», *Social Policy & Society*, 18(2).
- NOGUERA, J.A. (2019A):** «La Renta Básica universal: un estado de la cuestión», *VIII Informe FOESSA sobre Inclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid, Fundación FOESSA (en prensa).
- NOGUERA, J.A. (2019B):** «Renda mínima i pobresa: ni protecció ni inserció», en R. GOMÀ y J. SUBIRATS (eds.): *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*, Barcelona: Galàxia Gutenberg.
- NOGUERA, J.A. I G. UBASART (2003):** «Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas», en R. GALLEGU, R. GOMÀ y J. SUBIRATS (eds.): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Barcelona: Tecnos-UPF.

PÉREZ-ERANSUS, B. (2005): *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*, Madrid: Fundación Foessa.

RIBA, C., X. BALLART I J. BLASCO (2011): «Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (COORD.) (2015): *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Spain*, Bruselas: Comisión Europea [<https://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=ESPNmis>].

SANZO, L. (2013): «La política de garantía de ingresos en Euzkadi», *Zerbitzuan*, 53, http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La_politica_de_garantia_de_ingresos_en_euskadi.pdf.

SANZO, L. (2018): «The Different Regional Models of Welfare in Spain», ponencia presentada en la *FISS 2018 Conference*, Sigtuna.

SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2018A): *Características básicas de las prestaciones de garantía de ingresos en las Comunidades Autónomas. Estudio comparativo*, Donostia: Fundación Eguía Careaga.

SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2018B): *Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea. Panorama comparativo*, Donostia: Fundación Eguía Careaga.

UNICEF-CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (CEET) (2015): *Escenarios alternativos de políticas de infancia en España*, Madrid: Fundación Tomillo.

ZALAKAÍN, 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.

Notes

- 1** La pobreza monetària, que és el concepte que emprem aquí, és definida per l'INE com la condició de les llars els ingressos disponibles de les quals estan per sota del 60% de la mediana, aplicant una escala d'equivalència per als diferents membres de la llar de 0,5 per als membres adults a partir del segon, i de 0,3 per als menors de 14 anys (escala OCDE modificada).
- 2** Vegeu, per exemple: Arriba (2014), Ayala *et al.* (2016), Ayala *et al.* (2018), Ayala i Ruiz Huerta (2018), Cantó i Ayala (2014), CES (2017), Crepaldi (2017), Eurostat (2018), Fernández (2015), Flores Martos (2016), Llano Ortiz (2018), Rodríguez Cabrero (2015), Siis (2018a) i UNICEF-CEET (2015).