

Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada

María MARTÍNEZ TORRES

Departamento de Economía Aplicada VI
Universidad Complutense de Madrid
mmtorres@ccee.ucm.es

RESUMEN

En este trabajo se realiza un análisis comparado de los sistemas de rentas mínimas autonómicas en España con los programas de garantía de rentas en los demás países de la Unión Europea. Estos programas constituyen, dentro del amplio abanico de gastos sociales, los más directamente encaminados a luchar contra la pobreza y la exclusión social mediante la garantía de un nivel de ingresos suficiente para satisfacer las necesidades básicas. La compleja organización de las prestaciones asistenciales en España aconseja el estudio pormenorizado de las rentas mínimas autonómicas y sus diferencias territoriales como paso previo para valorar la eficiencia del sistema en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave: gasto público; Comunidades Autónomas; sistemas de garantía de rentas.

Códigos JEL: H53, H72, I38.

Regional Minimum Income Schedules. A comparative approach

ABSTRACT

This work analyzes the minimum income benefits schemes in Spain both with the programs in other countries of the European Union. These programs are, within the social expenses, the more directly oriented to fight against poverty and social exclusion, assuring a level of income sufficient to satisfy the basic necessities. The complex organization of the welfare benefits in Spain recommends the detailed study of the spanish regions and its territorial differences as a previous step to evaluate the efficiency of the system in the reduction of the poverty and the inequality.

Key words: government expenditures and welfare programs; state and local budget; government policy

Códigos JEL: H53, H72, I38.

REFERENCIA NORMALIZADA

MARTÍNEZ TORRES, M. 2005. «Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada». *Cuaderno de Relaciones Laborales*. Vol. 23, núm. 2

MARTÍNEZ TORRES, M. 2005. «Regional Minimum Income Schedules. A comparative analysis». *Cuaderno de Relaciones Laborales*. Vol. 23, núm. 2

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Sistemas autonómicos de rentas mínimas. 3. Rentas mínimas en la Unión Europea. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas. Anexos

1. INTRODUCCIÓN

Una justificación mayoritariamente aceptada de la actuación económica del sector público es la búsqueda de la igualdad, (Le Grand, 1982). El estudio del gasto público muestra los objetivos de la actividad pública y el énfasis puesto en su consecución (Albi, 2000). La importancia del gasto en servicios sociales para promover la igualdad social es decisiva en el desarrollo de los Estados del Bienestar modernos. Se ha elegido, dentro del amplio concepto del gasto social, como centro de atención el gasto en acción social, definido como aquel cuyo objetivo es prevenir y eliminar las causas que conducen a la marginación (Garcés, 1996). Comprende los servicios sociales y la asistencia social. La política pública que se analizará y justificará es la de los programas de reducción de la pobreza.

La intervención del sector público por motivos de equidad vertical¹ se basa en la función *musgraviana* de la redistribución como compensación de las desigualdades que, en términos de renta disponible, se producen en la sociedad. Por ello es necesario reconocer que se asumen juicios de valor² para definir cuál es la asignación de recursos deseables de alcanzar.

Con el marco teórico habitual de la economía del bienestar, asumimos que existe una cierta función de bienestar social W que evalúa esos estados según la utilidad que proporcionan a los distintos agentes de una sociedad. La función de bienestar W tiene la forma de $W(u_1(x_1), u_2(x_2), \dots, u_n(x_n))$; donde u_i es la función de utilidad del agente i y x_i es su conjunto de consumo. Es necesario advertir que la restricción más importante de este enfoque es que W depende sólo de las evaluaciones que cada individuo hace del conjunto de consumo, pero no del conjunto mismo directamente (Varian, 1979).

El Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar afirma que, bajo ciertas condiciones³, cualquier asignación eficiente se puede alcanzar por un mecanismo perfectamente competitivo. Sin embargo, el Teorema no informa sobre cuál asignación es la preferida socialmente, esto es, las asignaciones óptimas de Pareto no incorporan la cuestión distributiva. Ésta es la razón por la que se introduce un criterio de equidad que, junto a la función de bienestar social elegida, proporciona la guía para el diseño de la política pública de redistribución. Además, la preferencia por parte de la sociedad de una asignación eficiente fren-

¹ Usaremos la noción de equidad vertical que establece cómo debe diferenciarse óptimamente entre individuos que disfrutan de niveles de bienestar o renta distintos porque es la más adecuada a los objetivos de esta investigación.

² Kolm (1997) afirma que la resistencia de los economistas académicos a la hora de abordar cuestiones relacionadas con la justicia es debida a la necesidad de basar cualquier discusión en juicios de valor, sin embargo la literatura reciente sobre el tema aborda la investigación sin comprometerse a priori con una postura en concreto, sino que deja al usuario de la teoría (el votante, el decidor político...) la tarea de decidir cuál es la que más se adecua a las circunstancias de cada caso.

³ Es necesario que las funciones de utilidad sean continuas, dos veces diferenciables y cuasi-cóncavas.

te a otra, basada en motivos de equidad es la justificación de la intervención del sector público en la economía redistribuyendo renta de unos individuos a otros.

El concepto de equidad propuesto (Le Grand, 1982) como objetivo para guiar la distribución del gasto público⁴ en servicios sociales es el de igualdad en el ingreso final: el gasto público en servicios sociales debe ser asignado para que la renta disponible⁵ de los más pobres se aproxime a la de los ricos. Define la equidad vertical como la forma de conseguir una mayor igualdad en el ingreso final porque permite la comparación de la distribución observada con alguna otra de referencia; por motivos prácticos⁶ se elige el pasado como referencia y se tiene en cuenta que la manera de agregar las preferencias individuales para obtener las preferencias sociales es también una forma de incorporar nuestros juicios de valor⁷.

Los programas de reducción de la pobreza, como parte de los gastos sociales que realiza el sector público, se justifican en este marco teórico por la consideración de los efectos externos negativos que pueden causar los individuos que se encuentran en una situación de pobreza.

Hasta este punto, se ha supuesto que existe un conflicto irreconciliable entre eficiencia y equidad, esto es, que no es posible la redistribución Pareto eficiente. Esta conclusión deriva de asumir que la utilidad de un individuo depende únicamente de su renta. También es posible otra concepción de la redistribución. Si admitimos que existe interdependencia en las funciones de utilidad de los individuos entonces se puede considerar la redistribución bien público. Es el enfoque de Hochman y Rodgers (1969) desarrollado por Pauly (1973).

El razonamiento que se utiliza consiste en suponer que pese a que una parte de la redistribución gubernamental refleja simplemente el poder político que tienen sus receptores, también es cierto que esa redistribución beneficia tanto a los que la reciben como a los que la financian. El beneficio de los segundos se produce por dos vías: la primera se debe a su función de seguro frente a posibles pér-

⁴ En este trabajo nos centramos en el gasto público y obviamos las cuestiones relativas al efecto de los impuestos en la distribución de la renta. Esto no quiere decir que se subestime su importancia sino que realizar el análisis conjunto sobrepasaría sus objetivos y supondría una extensión fuera de los límites razonables. Sin embargo, diversas estimaciones recientes, por ejemplo Bosch et al. (2002) obtienen mayor poder redistributivo para los gastos públicos que para los ingresos.

⁵ Definiremos la renta disponible como el ingreso privado más cualquier subsidio en especie o monetario que se reciba del sector público menos las cantidades satisfechas en forma de impuestos. Se trata de computar los ingresos en especie y los ingresos monetarios netos cualquiera que sea su origen y naturaleza que el hogar tiene disponibles con independencia del destino final al que el hogar destine estas cantidades. INE, Metodología de la EPF.

⁶ Es un problema habitual que se produce en el marco de los estudios de incidencia del gasto público, puesto que cuando se toma como referencia la renta inicial se está comparando con una situación hipotética en la que no existiera ningún ingreso o gasto público y, sin embargo, la distribución de la renta se supone que permanece invariable a pesar de haber descontado esos ingresos y gastos.

⁷ Por ejemplo es muy distinto el resultado que se obtiene con una función de bienestar social (FBS) utilitarista del tipo $S U_i(x_i)$, donde el bienestar social es la suma de las utilidades individuales de quienes integran la sociedad, del que proporciona una rawlsiana $W(U_i(x_i)) = \text{Min}(U_i)$ que sólo toma en consideración la utilidad del individuo menos favorecido.

didadas futuras de renta y la segunda estriba en la interdependencia de las funciones de utilidad individuales. Su formulación es tan simple como incluir en la función de utilidad de un individuo la renta de los demás⁸.

Siempre que la interdependencia tome la forma de una externalidad, es posible que alguna redistribución beneficie a todos. Por ello se pueden aplicar criterios de eficiencia para valorar la redistribución de la renta mediante la actuación del sector público, esto es, existen ganancias de eficiencia que la sociedad podría obtener mediante la intervención pública requerida⁹.

Cuando se produce esta situación, el óptimo de Pareto de una economía, no sólo es consistente con la redistribución sino que además la requiere. Se consigue de esta forma la justificación de la intervención del sector público por motivos de equidad vertical en los mismos términos y con la misma metodología que la justificación de la rama asignativa, en términos de eficiencia. Así, el objetivo distributivo de la equidad vertical se contiene en el concepto paretiano de eficiencia. Permite determinar el óptimo de la cantidad de redistribución que una economía desea mediante la caracterización del punto de equilibrio que se alcanza en el punto donde la suma de las tasas marginales de sustitución entre renta y distribución de la renta¹⁰ de cada individuo es igual a la tasa marginal de transformación entre pagos por transferencias y distribución de la renta.

Esta introducción ha revisado los argumentos teóricos sobre la justificación de la intervención del sector público en una economía de mercado por motivos de equidad vertical. El segundo apartado trata de la actuación de dicho sector en España en materia de acción social desde una doble perspectiva, el gasto presupuestario en prestaciones y el reparto de competencias en esta materia entre la Administración Central del Estado y las de las Comunidades Autónomas, realizando un análisis detallado de las normativas aplicables a los sistemas de rentas mínimas en España. El tercer apartado valora los sistemas de garantía de recursos mínimos existentes en los países europeos, y el último, las conclusiones.

2. SISTEMAS AUTONÓMICOS DE RENTAS MÍNIMAS

La actuación del sector público español tendente a la consecución del objetivo constitucional de lucha contra la exclusión social se denomina Política de Bienestar Social. Consiste en la provisión de bienes y servicios por parte de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar dicho nivel de bienestar social así como la normativa que regula su consecución.

⁸ Obviamente, la fuente de la interdependencia podría ser también la riqueza, el nivel de consumo o el consumo de bienes específicos.

⁹ Véase como ejemplo, entre otros, Urbanos (1999) que justifica la intervención pública por motivos de equidad desde la perspectiva del sector sanitario ó Pérez Esparrells (1996) que analiza los efectos redistributivos del gasto público en enseñanza superior en España. También Bandrés (1990), Bellido y Martín Guzmán (1996), Estruch (1996), Pazos y Salas (1996), Barea (1997), Pérez Esparrells y Utrilla de la Hoz (1998), Jaén y Molina (1999) y Gimeno (2002).

¹⁰ Por simplicidad se asume que sólo existe un bien público: la distribución de la renta.

El gasto social es el conjunto de recursos que destinan las Administraciones Públicas a la política de Bienestar Social. Para concretar este concepto de gasto social se acude a dos fuentes complementarias: a la clasificación funcional del gasto que realizan los Presupuestos Generales del Estado y al Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS).

Los Presupuestos Generales del Estado concentran el gasto social definido aquí en los Grupos de Funciones 3 y 4. El grupo 3 se ocupa del Gasto en Seguridad, Protección y Promoción Social. Financia las prestaciones sociales de carácter protector con las que se cubren riesgos, contingencias y necesidades de determinados colectivos sin que exista una contrapartida simultánea y equivalente a quien la realiza por parte del beneficiario y está compuesto por dos funciones: Seguridad y Protección Social (3.1) y Promoción Social (3.2).

El Presupuesto Consolidado del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Organismos Públicos para el año 2003¹¹ presenta una dotación de 95.597 millones de euros para la función de seguridad y protección social. Los presupuestos anuales de las Comunidades Autónomas dedicaban a finales de los años 90 a esta función 2.926 millones de euros y las Corporaciones Locales 2.287 millones de euros (Utrilla de la Hoz y Pérez-Esparrells, 2001). Y el Presupuesto del Estado para el año 2003 asigna créditos por importe de 7.291 millones de euros para financiar la política de Otras Prestaciones Sociales.

El Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, SEEPROS, es un instrumento diseñado por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) para hacer posible la presentación de los datos de protección social de los países miembros de modo que permita su comparación. Según esta metodología, los gastos en protección social incluyen todas aquellas intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representan para los hogares o individuos una serie de riesgos y necesidades, previamente determinados, siempre que no exista una contrapartida simultánea y recíproca por parte del beneficiario.

¹¹ Los Presupuestos del año 2003 son los primeros que implican a todas las Administraciones Públicas en el objetivo de estabilidad presupuestaria y que de manera definitiva incorpora el nuevo sistema de financiación autonómica una vez completado el traspaso de transferencias.

Tabla 1: Gastos Exclusión social como porcentaje PIB

Mill. de euros y % PIB	Gastos por naturaleza y función. Precios corrientes									
	1998		1999		2000		2001		2002 (A)	
GASTOS	108.947	20,63	114.470	20,25	123.119	20,19	130.982	20,05	138.783	19,93
PRESTACIÓN PR. SOCIAL	106.110	20,10	111.436	19,71	120.020	19,68	127.872	19,57	135.620	19,48
F. «Exclusión social»	721	0,14	816	0,14	949	0,16	978	0,15	1.016	0,15
Pr.dinero	224	0,04	272	0,05	286	0,05	289	0,04	317	0,05
Pr.especie	496	0,09	544	0,10	663	0,11	689	0,11	699	0,10

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), Estadísticas, Anuario 2003

Se analizará la función 8, Exclusión Social, las prestaciones en dinero y en especie. Las primeras recogen el gasto en salario mínimo de inserción y otras ayudas económicas a colectivos con insuficiencia de recursos. Las prestaciones en especie recogen el gasto en bienes y servicios básicos para ayudar a los desamparados. La mayor cuantía del gasto de esta función la realizan las Comunidades Autónomas y las instituciones privadas sin fines de lucro¹². En España las prestaciones de la función «Exclusión social» representan el 0,62% del total de gasto en protección social. La media para la Europa de los 15 es del 3,8% (Fuente: Eurostat-ESSPROS: Statistics in focus).

Definimos el término «protección social» como el medio de garantizar la cobertura de ciertas necesidades típicas de los individuos o los hogares más allá de la solidaridad del grupo parental. Esta definición origina la aparición de dos sistemas distintos de protección social, el de la Seguridad Social, que unifica los seguros sociales obligatorios, y el de la asistencia social. Las diferentes administraciones públicas han articulado las prestaciones económicas¹³ como mecanismos de protección social en tres niveles complementarios (Alvira, 1999):

- Prestaciones realizadas dentro del nivel contributivo de la Seguridad Social: desempleo, pensiones contributivas y cobertura sanitaria.
- Prestaciones asistenciales o extensión de la Seguridad Social: pensiones no contributivas, subsidios de desempleo, prestaciones de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI).

¹² Las más importantes en esta función son las Cajas de Ahorros, Cruz Roja Española y Cáritas.

¹³ Las prestaciones económicas son transferencias monetarias que realiza el sector público a los individuos para que utilicen los fondos recibidos en los bienes privados que desee el receptor. Se clasifican conceptualmente como programas de sustitución de rentas y programas de reducción de la pobreza. La principal diferencia estriba en la no exigencia de cotización previa en el segundo caso.

- Prestaciones a escala autonómica y local de la red de servicios sociales, generales y especializados. Aquí se encuentran los programas autonómicos de rentas mínimas.

El sistema español de protección asistencial presenta un diseño dual, donde la cobertura de necesidades específicas corre a cargo de la Administración Central, a través de la Seguridad Social, mientras que la protección general contra la exclusión social de cualquier tipo es competencia de las Comunidades Autónomas.

Llegamos al centro de interés de este trabajo: la exclusión social y los instrumentos para combatirla. La noción de exclusión social se caracteriza por la multidimensionalidad de los mecanismos mediante los cuales las personas o grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales, (Informe 8, CES). La exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza y es un concepto más amplio que se refiere a la precariedad económica o de nivel de vida y ha empezado a reemplazarla en la Unión Europea.

La complejidad del fenómeno hace difícil proporcionar una definición sencilla. Las más habituales son las que la identifican con la ruptura del vínculo social o con la privación de derechos sociales.

En España los instrumentos diseñados específicamente¹⁴ para la lucha contra la exclusión social se concretan en: salarios mínimos de integración, servicios sociales, prestaciones asistenciales del sistema de seguridad social, prestaciones asistenciales por desempleo, seguro asistencial del PER y viviendas de protección oficial del régimen especial. Esta investigación estudia el primero y el segundo, ya que los programas de rentas mínimas los incorporan como medidas de integración social, y tienen mayor presencia en las Comunidades Autónomas. Esto permite el análisis, en un contexto de Federalismo Fiscal, de la denominada descentralización del Estado del Bienestar español.

Se define la renta mínima de inserción como el derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo y en la vida social y a disponer de los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas durante el proceso de inserción.

De esta forma las rentas mínimas se convierten en el último recurso de los sistemas de protección social. Son prestaciones económicas del sistema de mantenimiento de rentas o garantía de ingresos¹⁵. Estos programas suelen comprender rentas de subsistencia periódicas y ayudas de emergencia concretas para responder a situaciones específicas de emergencia social. Ayala (2000) identifica cuatro principios fundamentales que cumpliría un sistema de rentas mínimos óptimo: solidaridad (redistribución), inserción (inversión en capital humano),

¹⁴ Existen muchas políticas públicas, (educación, sanidad, vivienda,) que si bien no tienen como objetivo principal la lucha contra la exclusión social, contribuyen a la reducción del grado de desigualdad y de pobreza promoviendo la igualdad de oportunidades y mejorando la cobertura social.

¹⁵ Estos sistemas se caracterizan por el intento de paliar las situaciones de pobreza extrema dando a los individuos cuyos recursos son muy bajos o nulos, una renta de subsistencia, no se exige cotización previa y las prestaciones son iguales para beneficiarios en las mismas circunstancias.

vertebración social (externalidad positiva) y extensión de los derechos sociales (bienestar social).

Las características generales esenciales de la renta mínima, según Milano (1988) son: es una prestación asistencial; diferenciada; de una cuantía mínima y general. Es una prestación subsidiaria y diferencial respecto a las demás prestaciones sociales porque sus destinatarios son aquellas personas que no pueden acceder a las prestaciones de seguridad social existentes o perciben prestaciones insuficientes. Subsidiaridad es el propósito normativo de que sus solicitantes acudan a ellas después de agotar todas las demás posibilidades de protección que ofrece el sistema, mientras su carácter diferencial se refiere a que completa los ingresos del beneficiario hasta llegar a los topes establecidos, requiriendo la prueba de medios para obtenerla¹⁶.

El derecho a percibir la renta mínima debe considerarse como constitutivo de un auténtico derecho subjetivo, objeto de tutela efectiva por parte de los tribunales ya que así es definido en la Carta Social Europea del Consejo de Europa. Sin embargo, es un derecho condicionado a los requisitos restrictivos que establecen las normativas reguladoras.

En España se han implantado en la década de los 90 por parte de las Comunidades Autónomas. En general, siguen el modelo francés del *Revenu Minimum d'Insertion*, implantado en diciembre de 1988¹⁷, que parte de la concepción de un doble derecho: derecho a unos ingresos mínimos y derecho a la inserción social¹⁸. Respondiendo a la mencionada multidimensionalidad de la exclusión social. La mejora es que éstas sólo contemplaban la dimensión económica de la falta de recursos mientras que en las rentas mínimas de última generación se vincula la prestación económica con un programa de promoción o inserción social.

Las rentas mínimas deben atender a criterios de universalidad y suficiencia, pero el desarrollo de la normativa autonómica ha impuesto límites severos que los ponen en peligro. La universalidad alude a que toda persona con las condiciones previamente establecidas que delimitan la situación de pobreza tendrá derecho a exigirla. No es un acto discrecional del agente que las otorga y no se pueden alegar razones de insuficiencia presupuestaria para restringir la prestación. La suficiencia es la capacidad de los programas de rentas mínimas para elevar las rentas de los posibles demandantes por encima de los umbrales de pobreza (Ayala, 2000).

¹⁶ En estos programas se valora la renta y recursos del demandante para conceder el acceso. La prueba de necesidad se ha considerado tradicionalmente como un rasgo diferenciador de la asistencia social frente a la seguridad social.

¹⁷ El RMI francés se caracteriza por garantizar un ingreso mínimo temporal y proporcionar la ayuda necesaria para encontrar recursos duraderos. Se trata de un subsidio diferencial, que garantiza los derechos a la salud y a la vivienda y que desarrolla un contrato de integración social o profesional.

¹⁸ También hay Comunidades Autónomas que acentúan el carácter contractual del modelo, concediendo la ayuda económica como contrapartida a la realización del esfuerzo de inserción por parte del beneficiario.

El carácter diferencial de las rentas mínimas responde a su definición como complementaria de todos los ingresos percibidos por cualquier concepto. Algunas normativas de Comunidades Autónomas entienden como diferencial la característica de modulación respecto a ciertas variables individuales; por ejemplo en el caso de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid serían los recursos familiares, las cargas familiares y la situación de alojamiento.

El último aspecto común a las rentas mínimas es su carácter periódico y de cobertura de necesidades vitales mínimas. La prestación es periódica pero no indefinida pues se concede por un plazo determinado, transcurrido el cual se debe valorar la situación del beneficiario para proceder a la renovación. La cobertura de necesidades vitales mínimas se relaciona con la vinculación entre la renta mínima y los incentivos al trabajo. La cuantía de la prestación es el elemento clave en la posible generación de efectos económicos negativos. Ayala (2000) alude a los dos más tratados por la literatura, la trampa de la pobreza y la trampa del desempleo¹⁹.

Para cuantificar el sistema de rentas mínimas autonómicas en España²⁰, se recurre a la información elaborada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir de los datos proporcionados por las Comunidades Autónomas. En 2003²¹, último año disponible en la serie proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, había 78.055 beneficiarios titulares con 250.953 beneficiarios miembros dependientes, lo cual representa un 0,5% de la población española. El gasto total presupuestado de las rentas mínimas de inserción más las ayudas de emergencia social ascendió en 2003 a 306 millones de euros, del que fueron ejecutados 296 millones de euros.

¹⁹ La trampa del desempleo consiste en la probabilidad de que un valor alto de la prestación asistencial respecto al salario potencial para los individuos fuera del mercado de trabajo pueda conducir a preferir permanecer en esta situación. La trampa de la pobreza se refiere al efecto desincentivador que genera el carácter diferencial de las rentas mínimas al descontar de la prestación cualquier renta que se consiga. Cuando un individuo se encuentra a una distancia x del umbral de pobreza, debe aumentar su renta bruta $(1/1-t)x$ veces para situarse por encima del mismo, siendo t el tipo impositivo marginal. Cuando percibe una renta adicional y deja de percibir prestaciones en la misma cuantía, el tipo t es del 100%. Puede haber situaciones en que t sea incluso superior, por ejemplo cuando al obtener una renta adicional deja de percibir el subsidio más el derecho a percibir prestaciones en especie.

²⁰ El total de las prestaciones de protección social en España alcanza el 21% del PIB. La función Exclusión Social, en términos SEEPROS, supone 0,2% del PIB Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²¹ Faltan los datos de la Ciudad Autónoma de Ceuta que no los proporciona porque su programa de Salario de Garantía Social se encuentra aún en fase de valoración.

Tabla 2: Resumen del gasto en rentas mínimas de inserción

Año 2003	Titulares-Año	Contribución	Dependientes-Año	Contribución	Gasto Presupuestado (millones €)
Andalucía	19.507	20,06	87.781	31,11	34,98
Aragón	1.703	1,75	2.306	0,82	3,19
Asturias	1.160	1,19	3.515	1,25	11,89
Baleares	979	1,01	2.419	0,86	2,78
Canarias	4.322	4,44	10.750	3,81	9,30
Cantabria	1.309	1,35	3.013	1,07	3,00
Castilla y León	3.105	3,19	7.286	2,58	11,60
Castilla-La Mancha	691	0,71	1.940	0,69	2,65
Cataluña	12.229	12,57	28.857	10,23	55,18
C. Valenciana	3.605	3,71	7.199	2,55	4,21
Extremadura	1.984	2,04	4.563	1,62	3,30
Galicia	6.265	6,44	18.795	6,66	15,81
La Rioja	224	0,23	508	0,18	0,54
Madrid	10.080	10,36	28.224	10,00	39,00
Murcia	453	0,47	1.132	0,40	1,62
Navarra	3.739	3,84	7.735	2,74	6,38
País Vasco	25.645	26,37	64.930	23,01	100,57
Ceuta	na	na	na	na	na
Melilla	256	0,26	1.168	0,41	0,66
TOTAL	97.256	100,00	282.121	100,00	306,65

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MTAS.

Se observa que la dimensión es pequeña, pero se justifica la elección de su análisis porque son los gastos más directamente encaminados a luchar contra la pobreza y la exclusión. Son los que presentan²², entre todos los gastos sociales, una más clara voluntad redistributiva. A pesar de que no son los que más efecto

²² Seguimos la metodología de Kakwani (1977) que distingue entre progresividad y redistribución. Mientras que el efecto redistributivo de un gasto equivale a la diferencia, en términos porcentuales, entre el índice de desigualdad elegido antes del gasto y después del gasto; la progresividad se mide por la distancia entre el índice de Gini de la renta inicial y el índice de concentración del gasto que se analiza. Este índice de concentración se interpreta como la proporción del gasto que beneficia a la enésima fracción de hogares, cuando los hogares han sido ordenados respecto a su renta previa.

producen debido a su relativamente pequeño volumen, sí son superiores en su grado de progresividad.

Las estimaciones realizadas sobre la progresividad de las prestaciones asistenciales coinciden en valorar el alto valor que presenta. Bandrés (1993) concluye que las prestaciones asistenciales tienen un índice de progresividad respecto a la renta disponible de 0,8458 frente a un valor medio de las prestaciones sociales en efectivo de 0,340. Sin embargo, el efecto redistributivo de las prestaciones asistenciales es tan sólo de 1,10% cuando el valor de este efecto para todas las prestaciones en efectivo es del 16,92%.

Pazos y Salas (1996) realizan una descomposición de la progresividad y la redistribución por tipos de transferencias públicas utilizando la EPF 90-91. Miden también el grado de progresividad de las transferencias con el índice de Kakwani K definido por diferencia entre el índice de Gini y el de concentración de la transferencia. El valor más alto del índice de progresividad lo presenta lo que la EPF denominan salario social²³, pero su efecto redistributivo medido por el índice de Reynolds-Smolensky reformulado²⁴ es despreciable.

Gimeno (1996) utiliza el índice de Kakwani para medir la progresividad y el de Pechman-Ockner para la redistribución, alcanzando los mismos resultados: 0,8 de índice de progresividad, el mayor de todas las prestaciones no contributivas, y un impacto redistributivo de tres milésimas, prácticamente imperceptible.

Los mismos resultados aparecen en el trabajo de Bellido, Jano y Martín Guzmán (1996) o en el de Mercader y Levy (2001). Todos los estudios revisados alcanzan esta conclusión: la progresividad de las rentas mínimas es la máxima de los gastos sociales pero su efecto redistributivo es muy pequeño debido a su pequeño volumen. Justificamos su estudio en razón a su potencial redistributivo, más que por la redistribución efectivamente alcanzada.

El segundo aspecto mencionado en la introducción se refiere al estudio de la normativa autonómica de rentas mínimas y requiere como punto de partida analizar el reparto de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en materia de acción social. Cuando se trata de competencias exclusivas les corresponden a las Comunidades Autónomas potestades legislativas, reglamentarias y administrativas incluidas la inspección y revisión en la vía administrativa. El poder de decisión de las Comunidades Autónomas en esta materia es un auténtico poder soberano.

El concepto de exclusividad es sinónimo del concepto de reserva absoluta de todas las potestades públicas sobre una determinada materia. La exclusividad implica una clara división de materias y la consiguiente atribución de todas las funciones públicas al ente que pasa a ostentar la competencia, en virtud del reparto establecido por la Constitución y el Estatuto. La exclusividad se caracteriza

²³ La EPF 90-91 incluye entre los ingresos monetarios al salario social y lo define como la pensión asistencial de carácter periódico y temporal, otorgada a individuos y grupos familiares para garantizar un nivel mínimo de subsistencia.

²⁴ Este índice se calcula por diferencia entre de los índices de Gini antes y después de prestaciones.

por un hecho decisivo: la situación de monopolio en el ejercicio de funciones públicas en relación con una determinada materia, de modo que el ejercicio de tales funciones por parte de un solo titular producirá, por sí mismo, la exclusión de la intervención de cualquier otro poder público.

Respecto a Ceuta y Melilla, sus Estatutos no les confieren competencias exclusivas. En materia de «asistencia social» (Art. 21) la competencia comprenderá facultades de administración, inspección y sanción y la potestad normativa reglamentaria. Son competencias de ejecución, caso particular de las competencias compartidas.

En el caso particular del País Vasco, los Territorios Históricos, cuyos órganos de gobierno son las Diputaciones Forales, tienen también su propia atribución de competencias²⁵, que en la asistencia social son competencias de ejecución sin perjuicio de la acción directa del gobierno vasco.

A su vez las Corporaciones Locales también poseen competencias en materia de asistencia social reguladas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril que establece que el Municipio ejercerá competencias en la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (Art. 25.2). También dice que, por sí o asociados, los Municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán procurar la prestación de servicios sociales. Además, la Diputación «cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios» (Art. 30.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril). Entre las formas de cooperación están la asistencia administrativa, el asesoramiento y las subvenciones.

Este modelo de reparto de competencias tan complejo se completa con el artículo 149.1.1º de la Constitución que establece que el Estado regulará las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. También el artículo 158.1 de la Constitución faculta a los Presupuestos Generales del Estado para establecer una asignación a las Comunidades Autónomas que garantice un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

El conflicto de competencias se podría producir si se consideran las Rentas Mínimas Autonómicas como integrantes del sistema de Seguridad Social, posibilidad que la doctrina ha rechazado unánimemente, porque el modelo de reparto de competencias, en este caso, es diferente. En materia de Seguridad Social, el Estado se reserva la potestad legislativa básica y el régimen económico y ofrece a las Comunidades Autónomas la potestad legislativa de desarrollo y la función ejecutiva. Pero, en materia de asistencia social, la competencia exclusiva es de las Comunidades Autónomas.

²⁵ Reguladas por la Ley de Territorios Históricos, Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos».

La confusa definición que realiza el ordenamiento jurídico español de la asistencia social es la razón última de los problemas que se encontraron las Comunidades Autónomas en el momento de implantar las rentas mínimas, como intento de suplir una carencia del sistema de protección social. Pérez (1990) señala que la configuración de la Seguridad Social como universal, de acción protectora amplia y general ante situaciones de necesidad, hace que se convierta en un modelo mixto: contributivo y asistencial. Por ello, es necesario diferenciar la asistencia social de la seguridad social en función de otro criterio: su carácter plenamente asistencial para proteger situaciones de necesidad de colectivos de población a los que no alcanza la protección de la Seguridad Social.

Las rentas mínimas autonómicas se deslindan del resto de medidas de protección social por el ámbito institucional en el que se regulan, las Comunidades Autónomas, y por su articulación en los sistemas de Servicios Sociales autonómicos.

Terminamos este apartado con el estudio comparativo de las diversas regulaciones de las rentas mínimas autonómicas; a continuación se incluye una tabla resumen con cinco ejes: requisitos de acceso, ámbito subjetivo de la prestación, contenido económico, duración de la prestación y obligaciones del beneficiario.

Tabla 3: Sistemas autonómicos de rentas mínimas

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
Andalucía	<p>El Programa de Solidaridad es el instrumento principal de tratamiento de los casos de marginación y pobreza, integrándolo en el Plan de Erradicación de la Exclusión y la Pobreza.</p> <p>El proceso administrativo de solicitud de la prestación y la tramitación de recursos ante las resoluciones adoptadas está normalizado y considera a los beneficiarios del programa como sujetos de derecho, alejándose de la concepción del programa como graciable. Refuerza la implicación y participación de la Administración Local en la gestión y seguimiento de Programa de Solidaridad.</p>	<p>Los requisitos de acceso al programa del IMS se concretan en un año de residencia y empadronamiento en Andalucía, ser mayor de 25 años y menor de 65 y tener unos ingresos mensuales inferiores al IMS. De esta exigencia se exceptúa a los menores tutelados por la Junta de Andalucía, a los que bastará la mayoría de edad legal.</p> <p>Los posibles beneficiarios son las unidades familiares constituidas con al menos un año de antelación a la solicitud, entendidas como unidades de convivencia de dos o más personas relacionadas por matrimonio o relación estable y consanguinidad hasta el segundo grado.</p> <p>La duración de la prestación es de seis meses, prorrogables por otros seis, tras los cuales el beneficiario tendrá que repetir la solicitud de incorporación.</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción es un programa social dirigido a toda persona que reúna los requisitos y condiciones exigidos. Comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia a quienes carezcan de ellos, y actuaciones que tienen como objetivo lograr la integración social. Es un programa social orientado a la normalización e integración de aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación.	Los requisitos exigidos para conceder la prestación son: residencia de un año previa a la solicitud, edad entre 18 y 65 años; pero, podrán ser titulares los menores de edad que tengan a su cargo menores o minusválidos; no disfrutar de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma y percibir unos ingresos inferiores a la cuantía del Ingreso Aragonés de Inserción que pudiera corresponderle. La prestación se concede por un año, renovable por períodos iguales si se mantienen las circunstancias y atendiendo a los resultados alcanzados. Se introducen coeficientes correctores para los supuestos de existencia de gastos de alojamiento o por enfermedad grave que darán lugar al incremento de la cuantía de la prestación en un 10% de la cantidad que correspondería a una unidad familiar unipersonal.
Asturias	El Ingreso Mínimo de Inserción configura la prestación del Ingreso Mínimo como una subvención asistencial subsidiaria de cualquier otro recurso económico, pero no tiene carácter de auténtico derecho subjetivo porque está limitada por la disponibilidad presupuestaria.	Los requisitos para su concesión son: edad entre 25 y 65 años, residencia de dos años empadronado como residente, hogar independiente constituido durante un año previo (excepto personas con menores o minusválidos a su cargo), tener unos ingresos inferiores al Ingreso Mínimo de Inserción y no tener empleo o actividades lucrativas.
Baleares	Soporte Transitorio Comunitario, su finalidad es cubrir las necesidades mínimas vitales de las personas o familias con residencia en su comunidad. Son los Consejos Insulares los encargados de su regulación, gestión y evaluación en su correspondiente ámbito geográfico. Pero el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas	Los requisitos de acceso son comunes en los tres Consejos: Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera. Consisten en residencia de dos años en la Comunidad Autónoma, edad mínima de 25 años y máxima de 65, un tiempo mínimo de constitución de la unidad familiar de dieciocho meses previos a la solicitud de la prestación y no contar

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
	<p>Baleares es el que tiene la potestad reglamentaria normativa.</p> <p>Se define el STC como prestación de una ayuda personal o familiar directa, periódica o no periódica. Con una cuantía máxima del 75% del Salario Mínimo Interprofesional más una cantidad mensual de 5.000 pesetas por cada hijo menor de 18 años a cargo del titular del STC.</p> <p>Los beneficiarios de las prestaciones se obligan a participar de forma continuada en el programa de inserción.</p>	<p>con ingresos en cuantía igual o superior al STC.</p>
Canarias	<p>Se denomina Ayudas Económicas Básicas y supone un programa de ayudas económicas para la integración social de las personas más necesitadas porque se detectaron situaciones de pobreza relativa que no tenían amparo en la normativa.</p>	<p>Tendrán derecho a las ayudas quienes carezcan de medios suficientes para atender sus necesidades básicas y reúnan, además, los siguientes requisitos: tener residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Canarias, durante los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de la ayuda. Ser mayor de 25 años y no tener cumplidos los 65 años de edad. No contar el solicitante ni los demás miembros de la unidad familiar con recursos económicos en cuantía igual o superior a la ayuda económica básica que le pudiera corresponder.</p> <p>Las ayudas económicas básicas se concederán por seis mensualidades, el titular de una ayuda económica básica podrá solicitarla nuevamente, hasta cumplir en su totalidad 24 meses de percepción de ayuda.</p>
Cantabria	<p>El sistema de atención básica se denomina Ingresos Mínimos de Inserción además de unas prestaciones de carácter excepcional para dar cobertura a situaciones de grave necesidad en personas que no cumplen los requisitos</p>	<p>Los requisitos para obtener la prestación consisten en estar empadronado o residir en Cantabria desde un año antes de la solicitud, disponer de unos recursos económicos inferiores a la cuantía del IMI que le pudiera corresponder,</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
	para obtener el IMI. Con este sistema se intenta no sólo garantizar el sustento individual o familiar, sino además procurar la promoción de condiciones favorables para salir de una situación de marginación y pobreza.	tener entre 18 y 65 años, constitución de la unidad familiar con seis meses de antelación y estar inscritos todos los miembros de la unidad familiar en edad de trabajar como demandantes de empleo, también con seis meses de antelación, no habiendo rechazado ninguna oferta. Señala que la cuantía de las prestaciones se ajustará a las disponibilidades presupuestarias.
Castilla y León	Define los Ingresos Mínimos de Inserción como ayudas de carácter económico, de naturaleza periódica y a fondo perdido. Estas ayudas llevan asociadas actuaciones para facilitar itinerarios de inserción socio-laboral de las personas destinatarias. No son un derecho subjetivo.	Son sus beneficiarias las unidades familiares, pero se elimina el requisito, de la normativa anterior, de seis meses de constitución de la unidad familiar previo a la petición de la prestación para las unidades monoparentales con cargas familiares. Otros requisitos son: tener unos ingresos totales inferiores a la cuantía de la prestación; todos los miembros que estén en edad de trabajar deben estar inscritos como demandantes de empleo en su provincia de residencia, empadronamiento o residencia con dos años de antelación a la presentación de la solicitud y edad entre 25 y 64 años. La duración de la prestación se dicta en la resolución de concesión y en ningún caso será superior a un año, pero se puede solicitar la renovación hasta completar un total de tres.
Castilla-La Mancha	El Ingreso Mínimo de Solidaridad y de las Ayudas de Emergencia Social asocia a las diversas formas de ayuda económica medidas encaminadas a la integración personal, social y laboral de las personas afectadas, facilitando las prestaciones económicas necesarias para vivir conforme a la dignidad humana a aquellas personas que precisen de apoyo no sólo económico, sino de aten-	Podrán ser beneficiarios del IMS las personas que residan de manera continuada en la Comunidad de Castilla-La Mancha y estén empadronados en alguno de sus municipios con al menos dos años de antelación a la solicitud, tengan una edad entre 25 y 64 años, constituyan una unidad familiar independiente con al menos un año de antelación a la fecha de la solicitud, estén inscritos

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
	<p>ción individualizada de los Servicios Sociales que garanticen su inserción social y para ello pretende configurar un sistema de atención integral a los colectivos más desfavorecidos.</p>	<p>como demandantes de empleo y carezcan de recursos económicos equivalentes en su cuantía al IMS que les correspondería. El IMS tendrá duración máxima de seis meses, con posibilidad de renovación o prórroga por igual plazo, mientras subsistan las causas que motivaron su concesión. Las renovaciones tendrán períodos de tres meses de interrupción entre ellas para estimular al perceptor a buscar un trabajo. El período de concesión-renovación tendrá un máximo de veinticuatro meses.</p>
Cataluña	<p>La Renda Mínima d’Inserció es un instrumento idóneo en la lucha contra las situaciones de pobreza y marginación. La RMI es una acción de solidaridad de carácter universal para los ciudadanos con graves dificultades económicas y sociales que reúnan los requisitos establecidos por la Ley, para que las personas atendidas puedan conseguir su plena autonomía personal, familiar, económica y social. Tiene carácter integral y no sólo pecuniario porque señala un tratamiento compuesto por cinco bloques de prestaciones: prestaciones de urgencia, acciones de soporte a la integración social.</p>	<p>Tiene carácter periódico, subsidiario y complementario respecto a otros sistemas de protección pública y a otros ingresos. Los requisitos para ser titular de las prestaciones son: estar empadronado en Cataluña, acreditar una residencia efectiva en Cataluña desde un año antes de presentar la solicitud, constituir hogar independiente desde un año antes de la solicitud, excepto las personas con menores o disminuidos a su cargo, edad entre 25 y 65 años, que no dispongan de medios económicos para atender las necesidades básicas de la vida; se entiende que están en esta situación las personas que durante los doce meses anteriores no obtuvieron ingresos superiores a la prestación económica de la Renta Mínima.</p>
C. Valenciana	<p>Programa de Prestaciones Económicas Regladas, PER. Su objetivo es recoger el conjunto de actuaciones y prestaciones que, dentro de un sistema de responsabilidad pública, permitan garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los niveles básicos de protección social;</p>	<p>El derecho a percibir estas prestaciones está condicionado a las disponibilidades presupuestarias de acuerdo con las dotaciones aprobadas en las Leyes de Presupuestos. Los requisitos para ser beneficiario son: estar empadronado como residente en</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
	<p>dirigido a personas o unidades de convivencia que carecen de medios suficientes de subsistencia; su cuantía es proporcional a los recursos económicos y cargas familiares del beneficiario.</p>	<p>algún municipio de la Comunidad Valenciana al menos un año antes de solicitar la solicitud; ser mayor de 25 años y menor de 65; no ser beneficiario de cualquier pensión o ayuda pública cuya finalidad sea atender a las necesidades de subsistencia del beneficiario y no disponer de ingresos anuales que superen la cuantía de la PER computada anualmente que le pudiera corresponder.</p>
Extremadura	<p>Las Ayudas para la Integración en situaciones de Emergencia Social (A.I.S.E.S.) tiene entre sus fines facilitar a los ciudadanos extremeños, como sujetos activos de la sociedad en la que desarrollan su actividad, los medios económicos suficientes para superar las situaciones de dificultad social o desventajas socio-económicas en la que puedan encontrarse; en definitiva, posibilitar la cobertura de necesidades básicas de las personas que carezcan de recursos económicos para propiciar su integración social.</p>	<p>La percepción de las A.I.S.E.S. se vincula a la realización de actividades de reinserción social y laboral por parte de los receptores de las mismas. Los requisitos para ser beneficiario son ser mayor de 18 años, estar empadronado en cualquier municipio de Extremadura con un año de antelación a la fecha de la solicitud y estar en situación de emergencia social.</p> <p>La situación de emergencia social se define por disponer de unos ingresos mensuales no superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8% por cada miembro de la unidad familiar. O personas y familias que por circunstancias excepcionales necesiten una Ayuda Extraordinaria.</p> <p>Las Ayudas se otorgarán mientras subsistan las circunstancias que motivaron su concesión, inicialmente se otorgarán por un período de seis meses pudiendo renovarse por períodos iguales según la evaluación de los resultados alcanzados.</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
Galicia	<p>La Renta de Inserción Social Gallega (RISGA) se define como una prestación social de carácter periódico destinada a garantizar recursos económicos de subsistencia a quien carezca de ellos, mediante un proyecto personalizado de inserción que, partiendo de las necesidades y características de cada caso, procure la autonomía personal, familiar y económica de los beneficiarios.</p>	<p>Los requisitos para acceder a las Ayudas son: estar empadronado y tener residencia efectiva en cualquiera de los concellos de Galicia, por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud. Sin embargo, quedan eximidas de este requisito las personas procedentes de otras Comunidades Autónomas del Estado, que sean beneficiarias del salario social en la Comunidad Autónoma de la que proceden, siempre que en la legislación de esa comunidad se recoja la reciprocidad.</p> <p>Otros requisitos son: edad entre 25 y 65 años, tener constituida una unidad de convivencia independiente, vinculada económicamente con el solicitante, disponer de recursos económicos inferiores a la cuantía de la prestación económica de la RISGA que le corresponda.</p>
La Rioja	<p>El Ingreso Mínimo de Inserción se concibe el IMI como prestación destinada a personas que necesitan una intervención social para su inserción socio-laboral, creando las Ayudas de Inclusión Social para aquellos que sus características personales o sociales les impiden acceder a los programas de inserción.</p> <p>La prestación tiene naturaleza de subvención condicionada al estar vinculada su percepción al cumplimiento de los compromisos del proyecto de inserción y también condicionada a las disponibilidades presupuestarias.</p>	<p>Los requisitos para su concesión son: acreditar la residencia efectiva en La Rioja al menos con un año de antelación a la solicitud, ser mayor de 25 años y menor de 65, constituir una unidad de convivencia independiente al menos desde un año antes de la presentación de la solicitud, haber ejercitado las acciones pertinentes para el cobro de cualquier derecho que pudiera corresponderle y no disponer de recursos para atender a las necesidades básicas de la vida, entendidos como la cuantía de la prestación que le correspondería.</p> <p>La duración inicial de la concesión es de seis meses pudiendo prorrogarse hasta un máximo de dos años sucesivos o tres alternativos. Agotado el período máximo, no se podrá volver a solicitar en el plazo de un año.</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
Madrid	<p>La Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid se configura como un conjunto de prestaciones del sistema público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y consta de dos elementos principales: prestación económica-periódica RMI y Proyectos de Integración, que son un conjunto de actividades organizadas, orientadas a la promoción personal y social por medio de la formación y las actividades ocupacionales con seguimiento y apoyo. Su finalidad es asegurar una última red de protección pública que garantice una prestación económica a todos los ciudadanos que carezcan de recursos mínimos de supervivencia a la vez que reconoce y proporciona el derecho a la inserción. Reconoce a sus ciudadanos un doble derecho social (a la manera del modelo francés): el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerlos del empleo o de otros regímenes de protección social, y el derecho a recibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social.</p>	<p>Los requisitos son: Tener cumplidos 25 años y no haber alcanzado los 65 años. Pero podrán incorporarse al Programa quienes no hubieran alcanzado la edad mínima o hubiera sobrepasado la máxima, en el supuesto de que tengan menores a su cargo; los menores de 25 (mayores de 18) que han estado tutelados por la Comunidad de Madrid y los mayores de 65 que no sean titulares de ninguna otra pensión; constar empadronado en la Comunidad de Madrid y haber residido ininterrumpidamente, al menos, durante el año anterior a la solicitud, en alguno de sus municipios. No contar con recursos económicos en cuantía igual o superior a la cuantía vigente de la pensión no contributiva de la Seguridad Social, en cómputo anual prorrateado a doce meses. Se incrementa un 25% por la segunda persona que forme parte de la unidad de convivencia y un 15% por las restantes. Comprometerse con el Centro de Servicios Sociales correspondiente a la realización de actividades de promoción personal o social.</p>
Murcia	<p>Se denomina Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción, (IMI). El IMI es una prestación económica, complementaria, de carácter periódico destinada a personas o unidades familiares que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades básicas, con el fin de facilitar su inserción social. El reconocimiento del derecho a la prestación se realizará en función de los créditos disponibles contemplados en los Presupuestos Generales de la región de Murcia.</p>	<p>Los requisitos para ser beneficiario del IMI son: residir y figurar empadronado en Murcia al menos un año antes de la presentación de la solicitud; ingresos anuales de la unidad familiar que no superen la cuantía del IMI; edad entre 25 y 65 años; tiempo mínimo de un año de constitución de la unidad familiar.</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
Navarra	<p>Se define la Renta Básica como un programa que pretende la incorporación social de las personas mediante la prestación de recursos económicos mínimos de subsistencia que garanticen la cobertura de sus necesidades prioritarias.</p> <p>Ante la necesidad de una renta básica más acorde con las actuales necesidades y características de los hogares navarros que la precisan y que garantice unos ingresos mínimos a familias en situación de pobreza extrema, se proclama el acceso a una renta básica a los ciudadanos de Navarra para que puedan ejercer plenamente sus derechos como tales.</p>	<p>La Renta Básica es una prestación de carácter complementario y subsidiario de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones sociales económicas previstas en la legislación vigente, que deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a la solicitud. Para acceder a la prestación de Renta Básica se deberán cumplir los siguientes requisitos: acreditar la residencia en Navarra con una antigüedad mínima de dos años; edad entre 25 y 65 años; recursos económicos de la unidad familiar inferiores a la cuantía de la prestación mensual y haber solicitado previamente de cualquier Administración o de la Seguridad Social, las ayudas, pensiones, prestaciones o subsidios que pudieran corresponderle.</p> <p>Se concede la Renta Básica por períodos de seis meses, pudiéndose renovar la concesión por sucesivos períodos semestrales. Para renovar la prestación más allá de veinticuatro meses, la solicitud deberá ir acompañada de una evaluación individual del proceso de incorporación.</p>
País Vasco	<p>El País Vasco fue la primera Comunidad Autónoma en establecer un Plan Integral de Lucha contra la Pobreza que creaba en 1989 el primer dispositivo de renta mínima de inserción. El Ingreso Mínimo de Inserción, afirma su voluntad de convertirse en un instrumento eficaz en la lucha contra la exclusión, que posibilite a todos los ciudadanos el acceso al mercado de trabajo y les garantice una renta básica para que puedan ejercer sus derechos de ciudadanía.</p> <p>El IMI que se define como una prestación económica de naturaleza periódica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de los</p>	<p>Los requisitos para ser titulares del IMI consisten en constituir una unidad económica de convivencia como mínimo con un año de antelación a la presentación de la solicitud; figurar en el Padrón de cualquier municipio del País Vasco con un año de antelación; ser mayor de 25 años y menor de 65 y no disponer de unos rendimientos mensuales superiores a la cuantía del ingreso mínimo correspondiente.</p>

Comunidad Autónoma	Principios Básicos	Condiciones Generales
	recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia. Tiene un carácter finalista reflejado en la obligación contraída por los titulares de aplicarla a alimentos.	
Ceuta y Melilla	En Ceuta se implanta el Salario de Garantía Social como instrumento de redistribución de rentas entre sus habitantes con la finalidad de garantizar la subsistencia de aquellos vecinos que carezcan de recursos económicos. Melilla establece la Prestación de Asistencia Social.	En Ceuta, los requisitos para ser beneficiario del SGS son tener nacionalidad española, residente en Ceuta desde al menos tres años antes de la solicitud, constituir un hogar independiente desde al menos un año antes, ser mayor de 25 años y menor de 65 y disponer de unos recursos mensuales inferiores al SGS. En Melilla los requisitos para su concesión consisten en un período de residencia de un año, edad mínima de 18 años y edad máxima de 65 años. No se exige tiempo mínimo de constitución de la unidad familiar.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación autonómica

Tabla 4: Resumen de rentas mínimas autonómicas

Comunidad Autónoma	Constitución de la unidad de convivencia	Período de residencia	Duración de la prestación	Cuantía Básica (2003) [⌘]	Edad Mínima	Posibilidad de Ayudas de Emergencia
Andalucía	1 año	1 año	Seis meses prorrogables	279,74	25 años	Si
Aragón	No	1 año	1 año renovable	293,86	18 años	Si
Asturias	1 año	2 años	Seis meses renovables	315,57	25 años	No
Baleares	18 meses	2 años	Seis meses	313,53	25 años	No (Ibiza) Si (Menorca, Mallorca)
Canarias	No	3 años	Seis meses renovables	342,79	25 años	No

Cantabria	6 meses	1 año	1 año	249,42	18 años	Si
Castilla y León	6 meses	2 años	1 año	renovable 329,38	25 años	Si
Castilla-La Mancha	1 año	2 años	6 meses prorrogables	315,84	25 años	Si
Cataluña	1 año	1 año	1 año	317,41	25 años	Si
C. Valenciana	No	1 año		313,57	25 años	Si
Extremadura	No	1 año	Seis meses	338,40	18 años	Si
Galicia	No	1 año (+ reciprocidad)	Seis meses	268,77	25 años	Si
La Rioja	1 año	1 año	Seis meses	315,84	25 años	Si
Madrid	1 año	1 año	Mientras se cumplan los requisitos	299,74	25 años	No
Murcia	1 año	1 año		260,00	25 años	Si
Navarra	No	2 años		360,96	25 años	Si
País Vasco	1 año	1 año		426,38	25 años	Si

Fuente: MTAS y elaboración propia

3. RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Una vez descritas las características básicas del sistema de rentas mínimas en España, se pasa a la descripción de la situación en los países miembros de la UE.

La lucha contra la exclusión social es uno de los seis objetivos de la política social de la Unión Europea, según lo dispuesto en el artículo 136 del Tratado CE. Existen otras políticas e instrumentos comunitarios: la estrategia europea para el empleo, los Fondos Estructurales y las iniciativas en el ámbito de la protección social, que contribuyen de igual modo a la consecución de este objetivo.

La Recomendación 441/92/CEE del Consejo relativa a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, contiene criterios comunes sobre la renta mínima y las prestaciones sociales vigentes en la actualidad en los Estados miembros y aplicados a escala nacional mediante diversas medidas. Invita a los Estados miembros a reconocer el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones garantizados suficientes, estables y regulares en el marco de un dispositivo global de lucha contra la marginación social y a adaptar sistema de protección social.

Los principios comunes recomendados están basados en el respeto de la dignidad humana de toda persona que no disponga, por sí misma o en su unidad familiar, de recursos suficientes. Para las personas que han llegado a la mayoría de edad civil y cuya edad, salud y situación familiar les permita ejercer una actividad profesional, el disfrute de este derecho se supeditará a la disponibilidad activa para el trabajo. El derecho no tendrá límite de duración mientras que se mantengan las condiciones de acceso y deberá ir acompañado de medidas que favorezcan la integración social económica y social de los beneficiarios.

Se insta a los Estados miembros a aplicar este derecho de acuerdo con las siguientes pautas:

La cuantía de los recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas se fijará por distintos tipos y tamaños de unidad familiar, en función del nivel de vida y del nivel de precios;

- podrán fijarse cuantías complementarias para cubrir necesidades específicas;
- las cuantías serán fijadas con referencia a indicadores adecuados como el ingreso medio disponible del Estado miembro, las estadísticas de consumo familiar, el salario mínimo legal o los niveles de precios;
- se instaurarán normas de ajuste periódico, se simplificarán los procedimientos administrativos y se garantizará la posibilidad de interponer recursos;
- se mantendrán los incentivos a la búsqueda de trabajo;
- la ayuda económica será diferencial y cubrirá la diferencia entre los medios de la unidad familiar solicitante y la cuantía fijada como recursos suficientes;
- las prestaciones se garantizarán en el marco de los sistemas de protección social.

Por último, incluimos las tablas 5 y 6 con los datos relativos a la Unión Europea.

Tabla 5: Sistemas comparados de rentas mínimas en la Unión Europea

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
Alemania	Permitir a los beneficiarios disfrutar de un nivel de vida decente y situarles en una posición que les capacite para vivir de manera independiente de la asistencia social. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad: de la Unión Europea y asilados políticos. Residencia en Alemania. No hay límite de edad. Los beneficiarios capaces de trabajar deben prepararse para aceptar el trabajo que se les ofrezca. Duración ilimitada.	Cuantía básica establecida por los länder en función del coste de vida standard. Subvenciones específicas. Escala en función del número de miembros de la unidad familiar. Actualización anual según el incremento en el nivel de precios.
Austria	Permitir a las personas, que necesitan la ayuda de la sociedad, desarrollar una vida digna. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad: varía según los länder. Residencia en Austria. No hay límite de edad. Los beneficiarios capaces de trabajar deben aceptar cualquier trabajo razonable. Duración ilimitada.	Cuantía básica fijada por los länder. Escala en función del número de miembros de la unidad familiar. Actualización anual según el incremento de las pensiones.
Bélgica	Asegurar un ingreso mínimo a aquellas personas que carezcan de él y son incapaces de conseguirlo. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad: belga y refugiados. Residencia efectiva en Bélgica. Edad mayor de 18 años excepto menores emancipados. Deseo de trabajar demostrado. Duración ilimitada. Derecho residual: se debe haber ejercitado antes cualquier otro derecho que le corresponda al beneficiario.	Cuantía básica determinada a nivel nacional sin diferencias regionales. Escala en función del número de miembros de la unidad familiar. Actualización automática del 2% cuando el índice de precios al consumo aumenta en más del 2%.

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
Dinamarca	Garantía de recursos para aquellas personas sin los medios necesarios para cubrir sus necesidades o las de sus familias. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo con elementos discrecionales.	Nacionalidad: danesa o de países de la UE. Extranjeros con residencia en Dinamarca por más de tres años. Residencia: en Dinamarca. No hay límite de edad. Se deben haber agotado las posibilidades de encontrar empleo. Duración ilimitada.	Cuantía básica del 80% del subsidio de desempleo (60% cuando no hay niños). Se determina a nivel nacional y no hay diferenciación regional. Se actualiza anualmente según la tasa de ajuste de las pensiones sociales.
Finlandia	Se otorga asistencia social cuando la persona o familia carece de los medios suficientes para cubrir los gastos necesarios para vivir.	Nacionalidad: Sin referencia a la nacionalidad. Residencia: en Finlandia. No hay límite de edad. Todos los capaces de trabajar deben intentar encontrar un trabajo que les proporcione un salario suficiente. La asistencia social es complementaria de cualquier otro subsidio a que se tenga derecho. Duración ilimitada.	La cuantía básica se determina legalmente a nivel nacional con dos categorías según la clasificación municipal. Subvenciones específicas de otros costes considerados necesarios para vivir. Prestación graduada según la composición de la unidad familiar. Se actualiza anualmente con el índice nacional de pensiones.
Francia	Revenu Minimum d'Insertion. Permite disponer, a aquellos en situación de necesidad, de una renta mínima para satisfacer las necesidades vitales y facilitar su integración social. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad francesa y extranjeros viviendo establemente en Francia. Residencia: en Francia. Edad mínima de 25 años. Contrato de integración con actividades de formación y empleo. Los solicitantes deben haber reivindicado todos sus derechos a otros beneficios sociales.	Derecho individual considerando la situación familiar. Determinación de la cuantía básica por Decreto a nivel nacional. Prestación distinta según la composición de la unidad familiar. Se actualiza anualmente según el índice de precios de consumo.

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
		Duración: tres meses, posibilidad de prórroga por períodos entre tres meses y un año.	Posibilidad de acumulación con el salario durante un período limitado para estimular la integración social y profesional.
Grecia	No tiene establecido un sistema general de renta mínima garantizada.	-	-
Irlanda	Subsidio que otorga un ingreso básico semanal a las familias con medios insuficientes. Posibilidad de pagos adicionales en caso de circunstancias excepcionales. Cuantía diferencial.	Nacionalidad: cualquiera. Residencia: en Irlanda. Edad mínima: 18 años. Los solicitantes deben haber ejercitado los derechos a cualquier otro subsidio. Si a pesar de ello, subsiste la situación de necesidad, se puede percibir la renta mínima en todo o en parte. Duración: ilimitada.	Ingreso Básico determinado por el gobierno a nivel nacional, sin diferenciación regional. Las autoridades locales tienen cierto grado de discrecionalidad en cuanto a los pagos adicionales. Suplementos por personas dependientes. Los beneficios sociales por hijos son independientes y no computan para determinar el derecho al Ingreso Básico. Actualizado cada año en junio.
Italia	Mínimo Vital: regulado por las autoridades regionales y diferente en cada una de ellas. Subvención a familias cuyos ingresos no alcanzan un nivel teórico de subsistencia. Cuantía diferencial según la composición del hogar y del ingreso mínimo fijado por la región. Derecho subjetivo.	Nacionalidad: italiana, extranjeros residentes y asilados políticos. Residencia: en la región o municipio que lo otorga. Sin límites de edad. Los beneficiarios deben participar en las actividades diseñadas para mejorar su situación. Duración limitada con posibilidad de renovación dependiendo de la situación de necesidad.	Cuantía determinada a nivel regional con diferencias notables. Cuantías fijadas según el número de miembros de la unidad familiar. Prestación actualizada anualmente según la pensión mínima. En algunas regiones se pagan cuantías suplementarias.

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
Luxemburgo	<p>Ingreso mínimo garantizado para luchar contra la exclusión social. Asegura los medios para alcanzar un nivel de vida digno y lograr la integración social y profesional. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo. Ley universalista.</p>	<p>Nacionalidad: cualquiera. Residencia: personas residentes en Luxemburgo al menos durante 5 años durante los últimos 20. Edad mínima: 25 años. El beneficiario debe estar dispuesto a aprovechar todas las oportunidades de mejorar su situación. Duración: ilimitada.</p>	<p>Cuantía determinada a nivel nacional. Prestación diferenciada según la composición de la unidad familiar. Actualización automática cuando el índice de precios al consumo varía más de un 2,5% respecto a la cifra anterior.</p>
Países Bajos	<p>Asistencia social nacional que garantiza los recursos necesarios para aquellos que carecen de medios para sostener a sus familias o a sí mismos. Las autoridades municipales pueden complementar el subsidio. Derecho subjetivo</p>	<p>Nacionalidad: cualquiera. Residencia: todas las personas con residencia legal en los Países Bajos. Edad desde los 18 años. Todos los beneficiarios deben estar registrados en la oficina de empleo y aceptar los trabajos apropiados. Duración: ilimitada. La asistencia social es suplementaria de las demás ayudas de subsistencia.</p>	<p>La cuantía de la prestación se fija con referencia al salario mínimo y según la composición de la unidad familiar. Existen pagos adicionales para familias con necesidades especiales. Actualización anual en junio según la media de incremento de los salarios.</p>
Portugal	<p>Programa para asegurar que los individuos y sus familias dispongan de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas, al mismo tiempo que consigue la integración en la sociedad. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo.</p>	<p>Nacionalidad: cualquiera. Residencia: en Portugal legalmente. Edad mínima: 18 años. Disponibilidad para trabajar o desarrollar actividades de formación o integración. Duración: un año prorrogable automáticamente.</p>	<p>Cuantía determinada a nivel nacional, según la composición del hogar, sin diferenciación regional.</p>

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
			Actualización anual según las pensiones no contributivas.
Reino Unido	Mantenimiento de rentas para todos aquellos que no tienen empleo a tiempo completo cuyos ingresos totales no alcanzan un nivel mínimo. Cuantía diferencial.	Nacionalidad: cualquiera. Residencia: en el Reino Unido. Edad mínima: 18 años Duración: ilimitada.	Cuantía determinada por el Gobierno sin diferenciación regional. Tiene en consideración la composición de la unidad familiar. Los beneficiarios por encima de la edad de jubilación tienen derecho a un pago anual adicional. Actualizada anualmente con referencia al índice de precios.
Suecia	Asistencia social en forma de último recurso. La asistencia se otorga a personas o familias que temporalmente, por períodos cortos o largos, carecen de los medios suficientes para afrontar el coste normal de la vida. Derecho subjetivo.	Nacionalidad: cualquiera Residencia: para todas las personas con derecho a estar en el país. Edad mínima: no se requiere. Duración: ilimitada, hasta que las circunstancias hagan que no sea necesario.	La cuantía se fija por el gobierno y en algunos capítulos por los ayuntamientos, combinando la determinación nacional con la local. No existen suplementos específicos.

Fuentes: Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA, MISSOC, (2001) y elaboración propia.

Tabla 6: Prestaciones de renta mínima en la Unión Europea

Estados miembros	Básica	Pareja 2 hijos	Monoparental 2 hijos	% de la media		
Austria	483 (27)	1.082 (38)	903 (46)	89	102	102
Bélgica	499 (0)	926 (28)	926 (28)	92	87	105
Alemania	661 (36)	1.230 (36)	895 (47)	122	116	102
Dinamarca	561 (9)	1.431 (11)	1.007 (37)	103	135	114
España	304 (0)	565 (8)	504 (10)	56	53	57
Francia	481 (40)	858 (42)	760 (47)	88	81	86
Finlandia	644 (40)	1.266 (34)	1.050 (66)	118	119	119
Irlanda	384 (0)	852 (9)	837 (9)	71	80	95
Luxemburgo	808 (14)	1.519 (21)	1.145 (28)	149	143	130
Países Bajos	734 (21)	1.090 (24)	1.006 (27)	135	103	114
Portugal	221 (21)	654 (20)	476 (26)	41	62	54
Suecia	625 (7)	1.207 (27)	994 (32)	115	114	113
Reino Unido	661 (56)	1.094 (45)	960 (54)	122	103	109
Media	544	1060	882	100	100	100

Fuente: OCDE. Base de datos sobre prestaciones sociales.
<http://www.oecd.org/els.socpol/benefitscompendium/index.htm>

La tabla 6 expresa los niveles de apoyo de las prestaciones de renta mínima y subsidios de vivienda y familiares según la tipología de los hogares como aproximación al esfuerzo protector que realizan los distintos países. Los datos son de 1995 y están expresados en paridades de poder adquisitivo²⁶. Los subsidios de

²⁶ Cada importe en moneda nacional se convierte en una unidad de referencia común, la PPA, que permite comparar la misma cantidad de bienes y servicios en cada Estado miembro en un año determinado.

vivienda y familiares se indican en (%) de la ayuda global neta, 0% indica que no se cobra un subsidio de vivienda por separado. Los datos de Portugal se refieren a 1997, primer año de implantación de su renta mínima.

Como puede observarse en la tabla 6, España es el penúltimo país en prestaciones de renta mínima por delante de Portugal únicamente (aunque Grecia no tenía establecida la prestación e Italia no proporciona las cuantías). La prestación española supone la mitad de la media de los Estados miembros de la UE; sin embargo, es preciso notar que los datos que se reportan a la OCDE son un promedio de las cuantías de las distintas Comunidades Autónomas y que existe una dispersión en las prestaciones que no se observa.

Se aprecian grandes disparidades en la intensidad cobradora de las prestaciones desde Luxemburgo, con el máximo, a Portugal, con el mínimo. La aplicación de distintas escalas de equivalencia por países hace que la ordenación difiera según se tome como referencia un tipo de hogar u otro. Los países del sur (España, Grecia, Italia y Portugal) dedican menos esfuerzo a la prestación de renta mínima, igual que con el resto de gastos sociales.

4. CONCLUSIONES

Las rentas mínimas autonómicas son la última red del sistema de protección social en España, por ello es necesario asegurarse de que cubre a todos los individuos que lo precisan.

La razón de que las políticas públicas de lucha contra la exclusión social y la pobreza se hayan desarrollado en España desde el ámbito autonómico está en lo que Ayala (2000) ha denominado rechazo del Gobierno Central a implantar una renta mínima nacional a finales de los años ochenta.

En aquel momento, existía una demanda social que reivindicaba algún tipo de prestación social para hacer frente a las situaciones de exclusión que no se encuentran cubiertas por ningún otro mecanismo de protección. Sin embargo, la Administración Central decidió profundizar en la política de mínimos específicos con la Ley 26/1990, de Pensiones no Contributivas²⁷ que supuso la universalización de las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones económicas por hijos a cargo del sistema de Seguridad Social, independientemente de la cotización previa. Pero dejaba fuera de su alcance a tres grandes grupos de individuos (CES, 1996): incapacitados para trabajar por minusvalía pero sin reconocimiento de la condición legal de al menos el 65%; excluidos por razones no catalogadas médicamente como minusvalía pero con el acceso al empleo vedado por acumulación de problemas personales o sociales; y parados que no pueden acceder

²⁷ En España también existen otras pensiones no contributivas nacionales como el subsidio de garantía de ingresos mínimos establecido por la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos (LISMI) y las pensiones para ancianos y enfermos del Fondo Nacional de Asistencia Social, a extinguir.

a las prestaciones de desempleo por falta de cotización previa suficiente o que las han agotado.

Respondiendo a esta situación nacieron las rentas mínimas autonómicas, desde la pionera del País Vasco hasta las de Ceuta y Melilla en 1998 y 1999, que han cerrado el conjunto. Cubren 70.000 hogares (el 0,5% de la población española), frente a una estimación²⁸ de demandantes potenciales de 350.000 hogares, el 3,1% del total (Ayala, 2000), calculada con la EPF 90-91. Por otra parte, Delgado, Salinas y Sanz (2001) en la explotación de la encuesta sobre «Consumo familiar de bienes y servicios públicos» analizan el grado de utilización de los hogares españoles de las políticas de gasto público consideradas, entre las que se encuentra la de Prestaciones sociales: el 1,5% de los hogares tiene entre sus fuentes de ingresos al salario social, mientras para el 0,2% es la fuente principal de ingresos.

Ayala (2000) realiza una evaluación del alcance de estos programas basada en una encuesta específica a los responsables de las rentas mínimas en cada Comunidad Autónoma concluyendo que lo restrictivo en las condiciones de acceso limita seriamente su eficacia. Esto es debido, entre otras causas, a que los requisitos de período mínimo de empadronamiento impiden el cumplimiento del objetivo de universalidad que invocan casi todas las exposiciones de motivos de la normativa. Resalta que esta exigencia choca con la creciente demanda de una mayor movilidad geográfica de la población activa, así como la constatación de la concurrencia de elevados precios de la vivienda en las Comunidades Autónomas donde el nivel de prestaciones es mayor, produciendo un efecto disuasorio si realmente existieran flujos migratorios inducidos.

Mediante la comparación de los diecisiete diferentes sistemas de rentas mínimas establecidos en España se alcanza la definición de tres modelos patrón:

1. Programas de rentas mínimas de inserción, comprensivos de una ayuda económica y acciones de apoyo y acompañamiento social para la inserción. Siguen el modelo francés del RMI y se reconocen como auténticos derechos subjetivos. Es el caso del País Vasco, Madrid o Cataluña.
2. Programas de empleo social que proporcionan un empleo temporal de utilidad social con los derechos derivados de una relación laboral por cuenta ajena: es el caso de Asturias o Andalucía.
3. Programas de prestaciones económicas de los servicios sociales que incluyen acciones simbólicas de inserción: Aragón, Murcia.

A pesar de su heterogeneidad es posible encontrar varios elementos comunes (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995): Suelen ser prestaciones con referencia a la unidad familiar o de convivencia; incluyen como requisito de acceso disponer de unos ingresos inferiores a la cuantía de la prestación que les correspondería; la concesión se hace por un período de tiempo determinado aunque en muchos

²⁸ Aquellos cuyos ingresos se sitúan por debajo de los baremos medios de los programas autonómicos de rentas mínimas.

casos puede ser prorrogable; la edad normalmente está fijada entre 25 y 65 años, excepto para los menores con cargas familiares, y se vincula la concesión con acciones de inserción.

Respecto al requisito de residencia, Estévez (1998) señala que responde a la pretensión de todas las normas autonómicas de que los beneficiarios evidencien cierta vinculación con el territorio cuya Administración concede las prestaciones. Esta pretensión se justifica por el temor a favorecer flujos migratorios inducidos por la propia concesión de la prestación económica, y porque la reinserción sería difícilmente alcanzable sin una cierta voluntad de permanencia del individuo en un ámbito geográfico determinado.

El argumento de los flujos migratorios, en la práctica pierde peso desde el momento que todas las Comunidades Autónomas han establecido sus propios programas de rentas mínimas. Por otra parte, el argumento de normalización social del individuo beneficiario tendría sentido si la residencia se exigiera con posterioridad a la firma del contrato de inserción o a la solicitud, pero no con carácter previo como hace toda la normativa analizada.

El período exigido varía según las Comunidades Autónomas, desde el máximo de tres años en los casos de Ceuta, Canarias y La Rioja, hasta el mínimo de uno en la mayoría de las Comunidades. Este período se ha ido reduciendo con las sucesivas reformas de la normativa, por ejemplo, Navarra exigía inicialmente 10 años para los sujetos que no ostentaban la condición civil de navarros.

Algunas Comunidades eximen de este requisito a los emigrantes retornados oriundos de sus territorios cuando fijen su residencia o se empadronen en ellas.

Los casos de Galicia y Madrid son únicos cuando eximen del requisito de residencia a las personas procedentes de otras Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de la renta mínima en su Comunidad de procedencia siempre que exista reciprocidad en la legislación. El problema es que no existe dicha reciprocidad en ninguna otra, por lo que no parece que se vaya a aplicar esta eximente muy a menudo. Opinamos que ésta sería una buena estrategia a seguir por las demás Comunidades si se quiere conseguir que un amplio colectivo de personas pueda beneficiarse del acceso a las prestaciones.

Por su parte, la Comunidad de Madrid ha extendido considerablemente el ámbito subjetivo de la prestación al exceptuar del cumplimiento del período de residencia al colectivo de los marginados sin hogar y de españoles procedentes de países del Este e incluidos en el programa de repatriación en las Ordenes 1040/1992, de 17 de diciembre, y 253/1992, de 22 de mayo, procurando además que las medidas de inserción se dirijan a aquellos que más las precisan.

Las Leyes de Servicios Sociales de las CCAAs, están en general obsoletas por el tiempo transcurrido desde su aprobación y los cambios producidos en la sociedad y por ser unas Leyes de primera generación. Sería conveniente abrir un proceso de reforma legislativa en el que se incorporaran las demandas de los ciudadanos de cada región y las innovaciones técnicas de los últimos años para conseguir que las rentas mínimas fueran realmente un derecho subjetivo de los perceptores que cumpliera los criterios establecidos en las recomendaciones de la UE.

En conclusión, con las rentas mínimas autonómicas se pretendió atender a la doble finalidad de atender la pobreza y la exclusión²⁹, consideradas como situaciones distintas pero íntimamente relacionadas. La relevancia de su estudio se manifiesta en la evidencia de que dichas situaciones no se han superado. Por ello es pertinente realizar un diagnóstico de la situación que permita implementar las medidas de política pública que contribuyan a erradicarlas o cuando menos a paliarlas.

Para ello recogemos las recomendaciones del Consejo Económico y Social (CES, 1996) que entiende que el derecho a percibir unos recursos mínimos debe constituir un derecho pleno, exigible cuando se cumplan los requisitos para su concesión y configurándose como un doble derecho: a unos ingresos mínimos y a la inserción social. Recomienda el establecimiento de una cuantía mínima garantizada, sin perjuicio de las mejoras establecidas por cada Comunidad Autónoma, unida a la desaparición de los requisitos de residencia previa y de existencia anterior de hogar independiente. La primera de las recomendaciones responde al mandato constitucional de los artículos 149 y 158. Las restantes atienden al objetivo de garantizar la cobertura de todos los individuos en situación de necesidad: universalización necesaria para que el dispositivo de rentas mínimas actúe verdaderamente como la última red de seguridad del sistema de protección social.

Las rentas mínimas autonómicas son un intento de lucha contra la exclusión, pero es necesario preguntarse si dan respuesta a muchos de los interrogantes planteados en el Informe de la Comisión sobre la Recomendación 92/441/CEE sobre la forma de optimizar la protección social ofrecida, por ejemplo: ¿aseguran la cobertura de las necesidades básicas?; ¿es posible mejorar el funcionamiento de los dispositivos desde el punto de vista de los usuarios?; ¿son necesarias más medidas específicas de acceso al empleo?, y por último, ¿qué revela el número cada vez mayor de beneficiarios de la renta mínima sobre cómo funcionan las políticas económicas y sociales y fomentan sus objetivos declarados de participación y cohesión social?.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, M., GAVIRIA, M., y LAPARRA, M.

1995 *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.

ALBI, E.

1975 «La Teoría Económica y la descentralización fiscal», *Hacienda Pública Española*, nº 35, pp. 375-387

²⁹ Ayala (2000) afirma que la inserción tiene como condición previa, necesaria pero no suficiente, la garantía de rentas.

- 1978 «El Federalismo Fiscal», *Hacienda Pública Española*, nº 51, pp. 43-86.
- 1990 *La Hacienda Pública en la democracia. Estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*. Barcelona: Ariel Economía.
- 2000 *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.
- ALBI, E., CONTRERAS, C., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., Y ZUBIRI, I.
1996 *Teoría de la Hacienda Pública*, Barcelona, 2ª ed. Ariel.
- ALVIRA, F., GARCÍA, J. Y CRUZ, A.
1999 «Protección y Exclusión Social en la Comunidad de Madrid», *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 18, pp. 129-143.
- ATKINSON, A.
1970 «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, vol. 2, pp 244-263.
1989 *Poverty and Social Security*, Harvester Wheastheaf, Hemel Hempstead.
- AYALA, L.
2000 *La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad*. Madrid: Mimeo.
2000 *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados del Bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social,
- AYALA, L. y MARTÍNEZ, R.
1999 «La pobreza en España: Evolución y factores explicativos», en Garde.
- AYALA, L. y PALACIO, J.I.
2000 «Hogares de baja renta en España: Caracterización y determinantes», *Revista de Economía Aplicada*, nº 23, pp. 35-70.
- AYALA, L., MARTÍNEZ, R. Y RUIZ-HUERTA, J.
2002 *La evaluación de las prestaciones de lucha contra la pobreza: eficiencia, eficacia y equidad*, IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.
- BANDRÉS, E.
1990 *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
1993 «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», en *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza. Vol. VII. Sector Público y Redistribución*. Madrid: Fundación Argentaria.
- BAREA, J.
1997 *El gasto público en servicios sociales en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,
- BELLIDO, N., JANO, D. Y MARTÍN GUZMÁN, P.
1996 «El efecto de las prestaciones sociales en la desigualdad y la pobreza: Un análisis basado en la EPF 90-91» en VV.AA: *Las Políticas*

Redistributivas, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Madrid: Fundación Argentaria.

BOSCH, A., ESCRIBANO, C. Y SANCHEZ, I.

1989 *Evolución de la Desigualdad y la Pobreza en España*. Madrid: INE.

BOSCH, N. y SUÁREZ PANDIELLO, J.

1994 *Hacienda Local y Elección Pública. El caso de los municipios españoles*. Bilbao. Fundación BBV.

BOSCH, N., ESPASA, M. y SORRIBAS, P.

2002 «La capacidad redistributiva y estabilizadora del gobierno central español», *Hacienda Pública/Revista de Economía Pública*, 160 (1-2002), pp. 47-76.

CALONGE, S.

2002 *Efectos redistributivos de impuestos y prestaciones en España y sus CCAA*, IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.

CALONGE, S. y MANRESA, A.

2001 *Incidencia fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CCAA.* Bilbao. Fundación BBVA.

CES

1996 *La pobreza y la exclusión social en España*, Informe 8, Madrid.

2001 *La Pobreza y la exclusión social en España: Propuestas de Actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social*. Madrid.

DELGADO, M.L., SALINAS, J. y SANZ, J.F.

2001 «El consumo de bienes y servicios públicos en los hogares españoles», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26, pp. 253-263.

ESTÉVEZ, C.

1998 *Las Rentas Mínimas Autonómicas*. Madrid: Consejo Económico y Social.

ESTRUCH, A.

1996 «Los efectos redistributivos del gasto social de las Administraciones Centrales y Autonómicas», en VV.AA. *II Simposio sobre Igualdad...*

GARCÉS, A.

1996 *Las Prestaciones Económicas en el Ámbito de la Protección Asistencial*. Barcelona: Cedecs,

GIMENO, J.

1996 «Los beneficios del gasto público: Propuesta metodológica y aplicación a España 1990», en VV.AA. *II Simposio...*

2002 *Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación*, IX Congreso de Economía Pública, Vigo.

HOCHMAN, M. y RODGERS, J.D.

1969 «Pareto optimal redistribution», *American Economic Review*, september, pp 542-547.

JAÉN, M. Y MOLINA, A.

1999 *La redistribución del gasto público andaluz en sanidad y educación: Un análisis a partir de la EPF 90-91*, VI Encuentros Economía Pública, Oviedo.

JHA, R.

1998 *Modern Public Economics*: Londres: Routledge,

KAKWANI, N.

1977 «Measurement of Tax Progressivity: an International Comparison», *Economic Journal*, nº 87, pp 71-80.

KOLM, S.C.

1997 *Justice and Equity*, MIT Press, Cambridge.

LE GRAND, J.

1975 «Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities», *The Economic Journal*, vol.85, pp 531-47.

1982 *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, Allen & Unwin, London.

MERCADER, M. y LEVY, H.

2001 «Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: Una valoración a partir de *EspaSim*», Simposio Políticas Públicas y Distribución de la Renta, Madrid.

MILANO, S.

1989 «Protección social y renta mínima», *Documentación Social*, nº 78, pp. 117-24.

1989 *Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE*. París : PUF.

MOLINA, A. Y JAÉN, M.

1994 *Gasto público y redistribución de la renta: España 1981-1987*, Documenta. Bilbao: Centro de Publicaciones de la Fundación BBV.

ORR, L.

1976 «Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC», *American Economic Review*, nº 66, (3), pp 359-71.

PAULY, M.

1970 «Optimality, Public Goods, and Local Governments: A general Theoretical Analysis», *Journal of Political Economy*, pp572-585.

1973 «Income redistribution as a local public good», *Journal of Public Economics*, nº 2, pp 35-58.

PAZOS, M. Y SALAS, R.

1996 «Progresividad y redistribución de las transferencias públicas», en VV.AA. , *II Symposio...*

PÉREZ ESPARRELLS, C.

1996 *Aspectos Económicos de la intervención pública en la financiación de la educación superior: Un análisis de los efectos redistributivos del gasto público en enseñanza universitaria en España (1981 y 1991)*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid.

PÉREZ, E.

1990 «La renta mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tienen el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la renta mínima?, *Documentación Social*, nº 78, pp. 161-174.

PÉREZ-ESPARRELLS, C. Y UTRILLA DE LA HOZ, A.

1998 *La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al caso español*, Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la U. Complutense.

RAWLS, J.

1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

1986 *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.

SAMUELSON, P.A.

1954 «The pure theory of public expenditure», *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, nº 4, november, pp 387-389.

URBANOS, R. y UTRILLA DE LA HOZ, A.

2002 *Implicaciones del nuevo sistema de financiación sanitaria sobre la equidad y la suficiencia*, Comunicación presentada al IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.

2003 *El nuevo sistema de financiación sanitaria: Efectos sobre la suficiencia dinámica*, Comunicación presentada al X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife.

URBANOS, R.M.

1999 *Análisis y evaluación de la equidad horizontal interpersonal en la prestación pública de servicios sanitarios. Un estudio del caso español para el período 1987-1995*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid.

URBANOS, R.M. y UTRILLA DE LA HOZ, A.

1999 *Las prestaciones del Estado del Bienestar en la Unión Europea*, en Garde, (1999).

UTRILLA DE LA HOZ, A.

- 1990 *Las respuestas del Federalismo Fiscal a los problemas de equidad Territorial*, Documento de Trabajo 9027, Facultad de Ciencias Económicas, U. Complutense.
- 2001 *El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica*, Papeles de Trabajo, nº 23, Instituto de Estudios Fiscales.
- 2002 «Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómica sobre la suficiencia y la equidad», en Salinas, J. Dir. *El nuevo modelo de Financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

UTRILLA DE LA HOZ, A. Y URBANOS, R.

- 2001 *La economía pública en Europa*. Madrid: Síntesis.

UTRILLA DE LA HOZ, A. y PÉREZ, C.

- 2001 Documentos de Trabajo nº 164, FUNCAS.

VARIAN, H.R.

- 1974 «Equity, Envy and Efficiency», *Journal of Economic Theory*, vol. 9 pp.63-91.
- 1979 «Distributive Justice, Welfare Economics and the Theory of Fairness», en Hahn, F. y Hollis, M., *Philosophy and Economic Theory*. Oxford: Oxford University Press.

VÁZQUEZ, E.

- 1990 «Ingreso Mínimo de Integración en la Comunidad de Madrid», *Documentación Social*, nº 78, pp. 313-320.

ZUBIRI, I.

- «Sobre la asignación de gastos en un sistema federal», *Revista de Economía Pública*, nº 1, pp. 67-77.