CÍRCULO CÍVICO de OPINIÓN

www.circulocivicodeopinion.es

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales

Noviembre/Diciembre 2013

Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 30 de diciembre de 2013
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales

Noviembre/Diciembre 2013

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobacion, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidd de éstos.

ÍNDICE

Documento 10
RIESGOS DE POBREZA, INGRESOS MÍNIMOS Y SERVICIOS SOCIALES 5

Informes

La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano 13
Miguel Laparra

Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas 41
Demetrio Casado

DOCUMENTO 10

RIESGO DE POBREZA, INGRESOS MÍNIMOS Y SERVICIOS SOCIALES

La crisis está sometiendo al sistema español de protección social a un test muy duro. La cifra de parados buscando empleo durante dos o más años ha pasado de 200.000 a 2,1 millones de personas entre 2007 y 2013. Los hogares en los que todos sus activos están en paro son ahora 1,8 millones, cuando eran 380.000 en 2007. Y los hogares sin ningún perceptor de ingresos han llegado a los 651.000, desde los 177.000[1].

Las pérdidas de renta disponible han afectado mucho más a la parte baja de la distribución. Entre 2006 y 2010, el conjunto de los hogares perdió un 3,9 por ciento de su renta disponible, pero los hogares situados en el decil más bajo habían perdido un 42 por ciento de renta y los del decil penúltimo, un 12 por ciento. El riesgo de pobreza con alquiler imputado (calculado con un umbral de 60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente), ya alto de partida en España, ha pasado del 16 al 19,6 por ciento entre 2007 y 2013.

El indicador de pobreza severa puede servir como referencia de las situaciones de necesidad y riesgo de exclusión que merecen una protección prioritaria y urgente. Incluso con un umbral de pobreza severa muy bajo, el 30 por ciento de la mediana —que se situaría, por ejemplo, en 657 euros mensuales para un hogar compuesto por dos adultos y dos menores—, el porcentaje de población española en esa situación difícilmente será menor del 8 por ciento en 2013, lo que equivaldría a una cifra entre 3,7 y 4 millones de personas, la mitad de ellas de hogares con menores dependientes.

1 Estos datos de empleo y hogares proceden de la *Encuesta de Población Activa*, del INE. Los que siguen sobre renta y pobreza en España han sido obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida, también del INE. Y los referidos a riesgo de pobreza con "renta ampliada", que figuran más adelante, han sido ofrecidos por Eurostat en su informe *The distributional impact of public services in European countries 2013*.

Para hacer el diagnóstico algo más equilibrado, conviene recordar que hay rasgos en la situación española que alivian los riesgos de pobreza. Esto es más patente con alguna referencia comparada. Transferencias sociales e impuestos tienen en España un impacto redistributivo comparado bajo; pero si se computa la "renta ampliada", incluyendo el valor de otras prestaciones no monetarias, fundamentalmente los servicios públicos de educación y salud, ese impacto ya no es tan bajo. El riesgo de pobreza con "renta ampliada" ya no es tan distante al de países comparables: 12,8 en España, 11,4 en Italia, 10,6 en Alemania y 7,5 en Francia en 2009.

La suma de protección por desempleo y programas de garantías de mínimos hacen que el riesgo de privación material severa (hogares con al menos cuatro carencias materiales de entre nueve posibles) no se haya disparado: es del 5,8 por ciento en España en 2013, la peor cifra desde el inicio de la crisis; pero no mucho más alta que en Alemania (4,9) y Francia (5,3), y sí más baja que en Portugal (8,6), Italia (14,5) y Grecia (19,5).

De todos modos, es de sobra evidente que la crisis ha sometido a una prueba especialmente dura a los dispositivos de protección social diseñados para proteger de los riesgos de pobreza y exclusión severas: el sistema de garantía de ingresos mínimos, en particular, y los servicios sociales públicos, en su conjunto. Una prueba que afecta a su genuina función: prevenir que una situación prolongada de crisis económica no derive, como efectivamente puede estar ocurriendo, en una catástrofe social.

El sistema de garantía de ingresos mínimos

El conjunto de dispositivos existentes en España para apoyar económicamente en situaciones de necesidad, el sistema de garantía de ingresos mínimos, es amplio y complejo. Ese conjunto, muy variado en programas, colectivos y territorios, da lugar a unos 5 millones de prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad, que suponían una media de unos 3.150 euros anuales por prestación en 2011, y que manejaba ya casi 15.756 millones de euros antes de la crisis.

Es un sistema de ayudas creado "por aluvión", cuya desarticulación lo hace de eficacia débil y de equidad discutible. Se ha ido construyendo sin criterios homogéneos en la definición de las situaciones de necesidad, sin control en el modo en que se complementan distintas prestaciones en los mismos hogares, y sin los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro. Su dimensión y su importancia reclaman ya una reforma, que aumente su capacidad protectora del riesgo de pobreza severa y que articule los distintos dispositivos dentro de una lógica más coherente en términos de equidad.

El programa de rentas mínimas, que las comunidades autónomas han ido desplegando desde principios de los años 90, esta concebido como última red de seguridad, el que cierra el sistema de garantía de mínimos. Los esfuerzos de este programa se han duplicado, con creces, durante la crisis; pero se mantenía en 2012 en cifras modestas de perceptores (217.358 titulares, más otros 339.499 miembros dependientes), gasto anual medio por titular (3.236 euros) y total de gasto anual (854,7 millones).

Las rentas mínimas ofrecen un panorama muy heterogéneo, con muy pocas comunidades autónomas que hayan dispuesto un programa de ingresos mínimos comparable con los estándares europeos. El balance que se puede ofrecer de este programa es que tiene un efecto muy positivo en la reducción de la pobreza severa, pero también aspectos claramente no tan positivos: sobre todo, porque suele ser muy débil en mecanismos de activación y en articulación con el mercado de trabajo para los colectivos potencialmente activos; y también es muy limitado en extensión respecto de la población necesitada y claramente insuficiente en intensidad protectora. Además, las administraciones autonómicas han agotado los recursos presupuestarios disponibles y ya no aumentan el gasto a pesar del aumento del riesgo.

La necesidad de una reforma del programa de rentas mínimas en España viene siendo argumentada por expertos europeos y nacionales y por las entidades de acción social más cercanas a las personas en riesgo. El Círculo Cívico de Opinión coincide en la necesidad de esa reforma. La primera actuación en esa dirección debería dirigirse a superar el déficit de evaluación, que aún existe, sobre el impacto real de cada uno de los dispositivos del sistema y de sus efectos en la reducción de la pobreza severa, incluyendo también propuestas para su mejor articulación. Podría formarse, al efecto, un grupo de expertos, en forma similar a como se han iniciado otros programas de reformas.

En un segundo escalón, debería comprometerse una reforma profunda de las rentas mínimas. Esta reforma solo sería viable con una implicación muy directa de la Administración General del Estado, para la que hay diversas opciones; cualquiera de ellas requiere el diálogo con las comunidades autónomas y el adecuado encaje en el marco constitucional. Esa reforma debería orientarse a los siguientes objetivos:

- Establecer un programa básico estatal de renta mínima de inserción, garantizada como derecho, en el que se integren los tres programas plenamente asistenciales dirigidos a población potencialmente activa: la Renta Activa de Inserción y el Programa de Recuperación Profesional (PREPARA), gestionadas por la Administración central, y las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas.
  Podría estudiarse también a medio plazo, en una segunda fase, la incorporación de las distintas modalidades de subsidio por desempleo.

- Establecer el nivel de la prestación básica estatal claramente por encima de un determinado umbral de pobreza severa.

  a) La duración de la prestación deberá garantizarse hasta que no se vea superada la situación de necesidad, con revisiones periódicas de cada caso que no supongan la interrupción del pago y que estén especialmente orientadas a la activación en el caso de los perceptores de larga duración.

  b) Establecer la posibilidad, como incentivos para el empleo, de que los perceptores acumulen ingresos por trabajo por encima del umbral establecido, hasta un cierto límite.

c) Establecer la posibilidad de complementos económicos por parte de las comunidades autónomas allí donde se considere adecuado según diversos criterios.

d) Establecer un mecanismo de coordinación administrativa que garantice la implicación de las comunidades autónomas y/o de las corporaciones locales en diversas funciones de su gestión, incluidas la cofinanciación y la creación de un sistema homogéneo de información para su evaluación y control.

El sistema de servicios sociales

Los servicios sociales emergieron en España antes de aprobarse la Constitución vigente, pero la misma no los identificó. Aprobada la Constitución, las comunidades autónomas tomaron competencia exclusiva de estos servicios, interpretando que los mismos son parte de o coinciden con la "asistencia social". Con esta base, se realizaron los trasvases de competencias en la materia y se desarrollaron leyes autonómicas de servicios sociales. La gestión de los servicios sociales básicos —de atención primaria o comunitarios— se encomendó, de manera predominante, a los municipios. En 1988, se añadió una pieza importante, el denominado Plan Concertado de Servicios Sociales, con el que la administración central y las comunidades autónomas establecían convenios-programa para financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que garantizara unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad.

La combinación de la acción de las administraciones regionales y locales, junto con el Plan Concertado, logró un éxito estimable en el acopio de recursos y la difusión del modelo de la atención primaria y de servicios sociales básicos. Sin embargo, ese estimable crecimiento de la acción pública, directa e indirecta, en este ámbito no ha logrado cubrir toda su demanda, ni siquiera la correspondiente a la población con peor situación socioeconómica, y ha dejado un amplio espacio de acción a las entidades voluntarias. La crisis ha hecho aún más visibles algunas de las escaseces del sistema público de servicios sociales. El fuerte incremento de la demanda de servicios sociales y las reducciones presupuestarias en la materia —muy extendidas, aunque apenas bien medidas— han ocasionado una cuantiosa deriva de demandas hacia los servicios privados y un endurecimiento de los requisitos de acceso a los servicios públicos.

Pero los problemas de los servicios sociales no son sólo de escasez de recursos para enfrentar las consecuencias de la crisis. Uno de los problemas más importantes, derivado de su propio diseño institucional, son las fuertes desigualdades territoriales en los elencos de prestaciones y los regímenes de acceso, desigualdades no atribuibles a las diferencias de riqueza entre territorios ni al carácter de la demanda. Las diferencias de gasto y de algunas prestaciones básicas pueden oscilar por comunidades autónomas entre 1 y 5. La incorporación al sistema, con la Ley 39/2006, de la protección para situaciones de dependencia —una aportación al sistema protector de gran importancia— ha hecho aún más patente el problema de las desigualdades territoriales.

El Círculo Cívico de Opinión considera que la equidad social exige iniciativas que incrementen la aportación financiera de la Administración General del Estado, así como una regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en materia de servicios sociales, siempre dentro de las opciones que permite el marco constitucional. Su objetivo principal debería ser garantizar, al ritmo que resulte posible, el acceso igualitario en el plano territorial a catálogos nacionales de prestaciones para algunas situaciones graves de necesidad social. Esos servicios nacionales podrían ubicarse en el ámbito institucional de la Seguridad Social en la modalidad no contributiva, con la posibilidad de una gestión indirecta concertada, y en una proximidad a los ciudadanos que pueda aplicarse sin hipoteca con la división territorial de las entidades locales.

Los servicios sociales presentan también deficiencias instrumentales que limitan la oferta efectiva de servicios. El modelo de organización y gestión adoptado por los servicios sociales públicos se orienta de manera casi exclusiva a la atención de la demanda y a la provisión de ayudas directas, pero es muy débil en las acciones de carácter promocional y participativo. Ampliar las actuaciones de "desarrollo comunitario" —por el que se promueven también las redes familiares y comunitarias de cooperación— tendría beneficios no solo por la provisión de ciertas ayudas, sino también por la generación de bienes públicos y el desarrollo humano que se origina por la participación y la cooperación.

En la línea de favorecer la mejora sustantiva e instrumental de la oferta efectiva de servicios sociales, se propone realizar un diagnóstico de las deficiencias existentes en las carteras de prestaciones y en los modos de proveer sus diferentes clases, que contenga recomendaciones de mejora, con especial atención a la posible ampliación de las acciones de objeto local y sentido comunitario, en general.

Las comunidades autónomas y las corporaciones locales han sido muy activas en el desarrollo de recursos propios correspondientes al nivel primario de los servicios sociales. Pero los recursos públicos no han bastado para cubrir la demanda de servicios sociales. La brecha entre la demanda de servicios sociales y la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos ha permitido que los agentes del sector no lucrativo hayan desempeñado una labor muy estimable, sobre todo en el nivel de los servicios especializados. Una buena parte de sus actividades ha sido objeto también de ayuda pública, por medio de subvenciones y de gestión pública indirecta (contratación y concertación) a esas entidades para la provisión de servicios sociales públicos.

La concesión de subvenciones del sector público a entidades privadas es un medio legítimo de su acción siempre que se apliquen a actividades que no son responsabilidad reglada de aquel. La subvención debe entenderse como un medio de ayuda y fomento para la acción privada, pero no una alternativa a la acción pública obligatoria. Aunque se sospecha de malas prácticas en este campo, se dispone de poca información valiosa sobre las mismas. Conviene vigilar más activamente la posible utilización de las subvenciones para actividades de servicios sociales privados que debieran ser objeto de cobertura pública obligatoria y, en su caso, emitir las oportunas denuncias.

La crisis ha desbordado unos servicios públicos que, además, operaban ya con tiempos excesivamente largos de atención y tramitación de sus respuestas. Caritas ha informado en este año que el 67 por ciento de las personas que acuden a sus servicios pasaron antes por los servicios sociales públicos. En una situación como la actual, las Administraciones gestoras de los servicios sociales públicos deberían adoptar normas de procedimiento adecuadas para afrontar las situaciones de necesidad urgentes.

* * *

La crisis puede dejar en la sociedad española un importante pérdida de cohesión social y un fuerte deterioro de las oportunidades de vida de los más vulnerables. Aunque se atisba la salida de la crisis, sus efectos más duros en riesgos de pobreza y exclusión aún no son del todo visibles. Los datos de riesgos de pobreza que conocemos todavía no se refieren al momento más reciente. La proporción de desempleados que agotan las prestación por desempleo sigue aumentando. Las administraciones agotan los recursos destinados a los programas de ingresos mínimos y servicios sociales.

España ha realizado ya un programa de profundas reformas económicas y políticas. Difícilmente se puede mejorar la legitimidad de ese programa si no se acompaña de un mensaje y un compromiso efectivos de no dejar de lado a quienes están en las posiciones sociales más precarias. Mal pueden legitimarse propuestas de crecimiento económico o de regeneración política si no conllevan también logros de cohesión e inclusión social. Ahora es ya urgente comprometer una mejora efectiva de red pública de garantía de mínimos y de servicios sociales. Aunque completar esa mejora tome un tiempo y unos recursos, aplazarlo hará que el daño de la crisis resulte más irreversible.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
Diciembre de 2013

INFORMES

Informes preparados para el Círculo Cívico de Opinión.

LA GARANTÍA DE UNOS INGRESOS MÍNIMOS PARA TODOS: UNA REFORMA NECESARIA PARA MANTENER LA COHESIÓN SOCIAL Y PRESERVAR EL CAPITAL HUMANO

Miguel Laparra
Cátedra de Investigación Para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIIS). Universidad Pública de Navarra

1. Introducción

Ha sido ya repetido innumerables veces que nos enfrentamos a un tiempo de grandes transformaciones sociales y que la crisis económica que venimos padeciendo dará a luz una sociedad de características notablemente diferentes a la que conocíamos previamente. Tanto la crisis económica como las medidas que se han ido tomando para darle respuesta han tenido en este sentido un fuerte impacto social. No solamente han faltado medidas compensatorias de la pérdida de ingresos y riqueza de los hogares, sino que las reformas y restricciones presupuestarias han tenido también un impacto notable en amplios sectores de la población, pero especialmente entre los más desfavorecidos.

La crisis ha mostrado el agotamiento de los dispositivos tradicionales de protección social y las nuevas medidas coyunturales puestas en marcha se han mostrado muy insuficientes en un ciclo largo de crisis. La previsión de futuro nos dice que estos efectos no tendrán una solución inmediata y que los problemas de pobreza severa y exclusión social que se han generado tardarán mucho tiempo en resolverse si no tomamos medidas especificas para ello. Parece razonable pararse por tanto a revisar el conjunto del sistema de protección social, especialmente aquellos dispositivos destinados a los sectores más necesitados, el conjunto de garantía de ingresos mínimos.

En este trabajo mostramos en primer lugar los límites que nuestro sistema de protección social tenía, ya antes de la crisis en cuanto a su capacidad y eficacia redistributiva. En segundo lugar, centrándonos en los sectores más necesitados, analizamos la evolución de la pobreza severa y algunos de los condicionantes que hay que tener muy en cuenta para abordarla. Mostraremos a continuación algunas características del sistema de garantía de ingresos mínimos que estaría llamado a afrontar estas situaciones y los déficits que ya venía mostrando y que se han multiplicado en los últimos años. Finalmente, planteamos una propuesta para reformar este sistema de prestaciones, insuficiente y obsoleto, con una serie de medidas urgentes a corto plazo y una estrategia de transformación más profunda en el medio y largo plazo.

2. Escasa eficacia de los dispositivos de protección social en España

España destaca, frente a los otros países europeos, por la menor eficacia de su sistema de

protección social en la reducción de la pobreza que genera el mercado[1], entre 10 y casi 20 puntos menos que los otros países. Durante la crisis, parece que mejora ligeramente la eficacia de las transferencias sociales en España, especialmente por el crecimiento experimentado en una primera fase por las prestaciones de desempleo como estabilizadores automáticos, pero sigue quedándose lejos de los otros casos analizados. Si hay en España un mayor nivel de desigualdades sociales y un mayor riesgo de pobreza, en comparación con otros países de nuestro entorno, no es tanto por la "injusticia del mercado", sino por una menor capacidad compensatoria —redistributiva— del estado.

Tabla 1. El papel de las transferencias sociales en la reducción del riesgo de pobreza

	Tasa de riesgo de pobreza SIN transferencias sociales*		Tasa de riesgo de pobreza CON transferencias sociales		Reducción de la pobreza por las transferencias sociales (%)	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Dinamarca	37,9	39,3	11,9	13,3	68,6	66,2
España	38,5	42,9	19,8	20,7	48,6	51,7
Francia	44,6	44,6	13,0	13,4	70,9	70,0
Reino Unido	42,7	44,1	18,8	17,1	56,0	61,2

** Incluyendo las pensiones.*
Fuente: Eurostat - EU - SILC (2005-2010).

Esta insuficiencia relativa puede verse también en el análisis longitudinal, con la evolución en el tiempo de los hogares en riesgo de pobreza (ver Tabla 2).

Partiendo de los hogares que se encontraban en riesgo de pobreza, según la definición oficial de la UE —hogares pobres en la Tabla 2— en 2006, vemos que al cabo de dos años, en 2008, la situación ha podido evolucionar —simplificando el análisis— en tres sentidos: o se mantiene la situación de riesgo de pobreza —pobres en la Tabla—, o mejoran sus ingresos hasta superar el umbral de pobreza gracias a alguna prestación social, o mejoran su situación económica gracias a otro tipo de recursos que pueden conseguir en el mercado (normalmente rentas del trabajo). La primera evolución nos identifica la tendencia a la cronificación de las situaciones de pobreza en un país; las otras dos nos refieren respectivamente, con una cierta aproximación, procesos positivos de superación de la pobreza, bien gracias a la solidaridad colectiva (transferencias sociales del estado), bien gracias a los recursos y el esfuerzo propio (ingresos del mercado).

1 El cálculo de las tasas de riesgo de pobreza antes y después de la percepción de pensiones y/o prestaciones sociales es un ejercicio de análisis estadístico de carácter hipotético que trata de mostrar qué pasaría si no existiesen estas transferencias sociales. De su cálculo se deduce la mayor o menor eficacia del sistema de protección social en su conjunto. No es necesario recordar que, de darse realmente esa hipótesis, las consecuencias sociales serían otras, tanto por las enormes consecuencias económicas (reducción de la demanda agregada,...) como políticas o sociales (aumento notable de la conflictividad,...), por no hablar de las meramente demográficas (aumento de la mortalidad).

Tabla 2. Cambios en la situación de las personas en hogares pobres en 2006, después de dos años (2006 a 2008)

	Situación en 2008			
	Se mantienen pobres	Superan la pobreza por las transferencias sociales	Superan la pobreza incuso sin transferencias sociales	Total
Dinamarca	39,0	35,7	25,3	100,0
España	54,6	15,9	29,5	100,0
Francia	54,7	28,1	17,1	100,0
Reino Unido	44,2	37,5	18,3	100,0

Fuente: EU - SILC longitudinal. Eurostat.

España presenta unas características diferenciales en cuanto a la dinámica de los hogares afectados por la pobreza. En España (y Francia), un mayor porcentaje de personas se encuentra atrapada en situaciones de pobreza al cabo de dos años —54,6%—. España superaba incluso a Francia claramente antes de la crisis si analizamos el ciclo anual: el 62,4% de las personas en riesgo de pobreza en 2006 seguían en esa situación un año más tarde, 3,5 puntos más que en Francia. Parece establecerse en esto una diferencia entre estos dos países y los casos de Dinamarca o Reino Unido, donde superar las situaciones de pobreza en el tiempo parece significativamente más fácil.

El segundo elemento diferenciador se refiere justamente al papel de las políticas sociales en la superación de las situaciones de pobreza: la proporción de personas que superan la pobreza al cabo de dos años gracias al acceso a las transferencias sociales es notablemente más reducido en España: sólo en 16 de cada 100 casos de pobreza ese papel parece relevante, bastante menos de la mitad que en Dinamarca y Reino Unido, y casi la mitad que en Francia. Explicarían este efecto las cuantías notablemente más reducidas de las prestaciones en nuestro modelo de protección social, el carácter limitado en el tiempo de muchas de ellas y los problemas de articulación que tienen.

El tercer dato significativo es que en España la proporción de personas que logra superar las situaciones de pobreza con sus propios recursos, 3 de cada 10, es claramente la mayor de entre los países analizados. En Francia no llega a 2 de cada 10. A pesar del recurrente debate en nuestro país respecto de la dependencia de los dispositivos asistenciales y la cronificación en la asistencia, los datos nos muestran que, al menos hasta que la crisis financiera arrasó la dinámica del mercado de trabajo en 2009, los ciudadanos afectados por procesos de pobreza en España resolvían sus problemas por sus propios medios, preferentemente en el mercado de trabajo, mucho más habitualmente —2 de cada 3— que recurriendo a las prestaciones sociales.

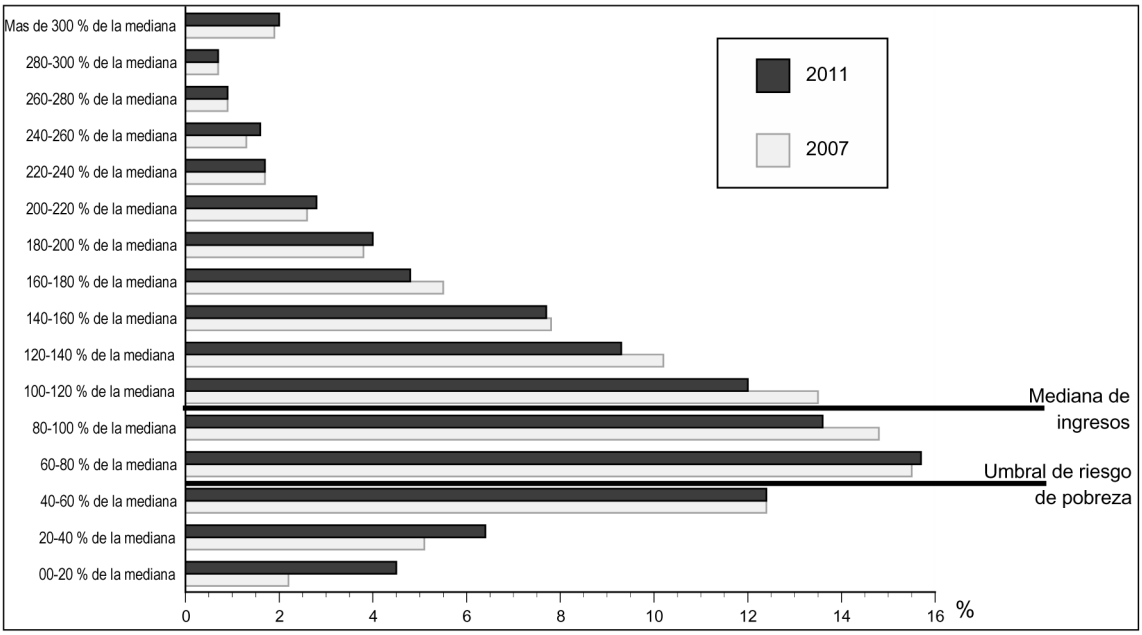
3. La crisis concentra su impacto en los sectores más desfavorecidos: el desplome de los ingresos de los más pobres

Pero el análisis de las desigualdades y los indicadores habituales de riesgo de pobreza que hemos visto en el apartado anterior no nos dan sino una primera aproximación al diagnóstico.

El empeoramiento de las condiciones de vida de sectores relativamente amplios de la población nos sugiere que es necesario reforzar, con carácter general, los mecanismos redistributivos e introducir objetivos de reducción de las desigualdades que hagan viable un modelo de convivencia democrática y una mínima igualdad de oportunidades. Pero, más allá de eso, aquí nos interesa identificar aquellas situaciones más graves que por la crudeza de las necesidades serían susceptibles de un intervención prioritaria y urgente.

En el gráfico siguiente puede verse cómo el aumento de las situaciones de riesgo de pobreza se han dado preferente en las situaciones de la pobreza más severa, mientras que los sectores inmediatamente por debajo del umbral de riesgo de pobreza habitualmente establecido, el 60% de la mediana equivalente, eran mucho más estables en su tamaño.

Gráfico 1. La evolución de la "pirámide" social española: Distribución de la población según su nivel de ingresos equivalentes (% de cada tramo) en 2007 y 2011



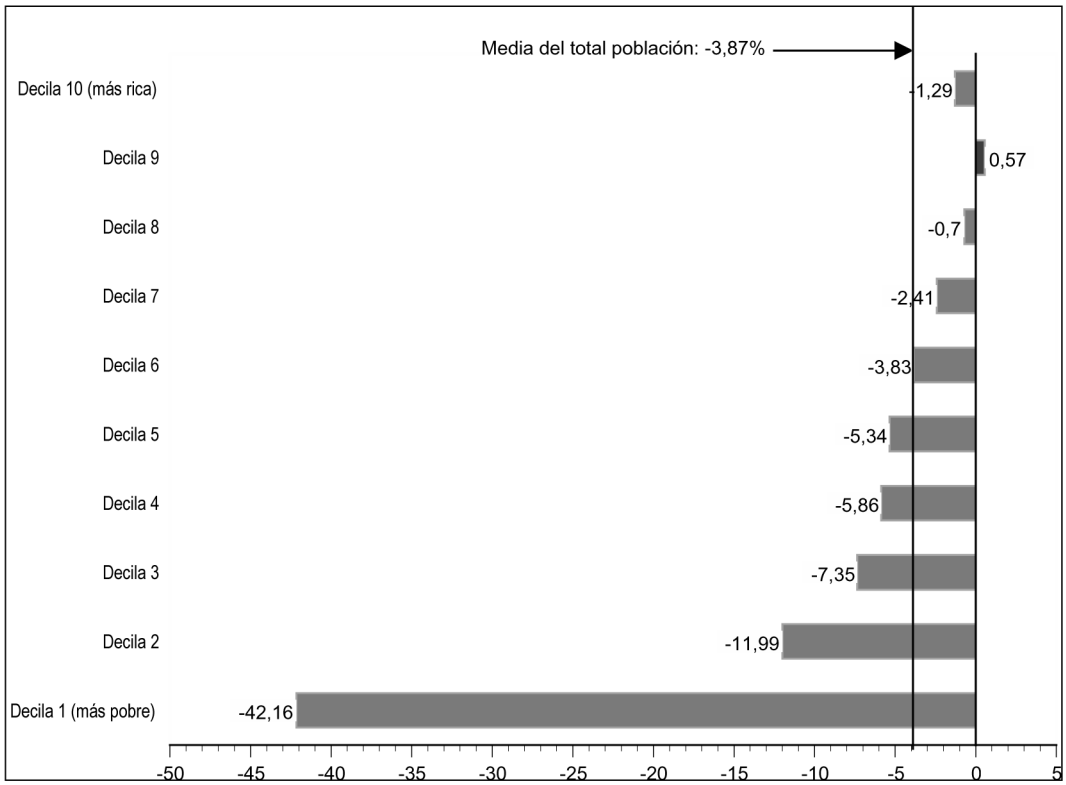
Fuentes: Elaboración propia en base a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)V 2007 y 2011 (INE)

Esta evolución no solamente es explicable por la reducción general de la riqueza en el país, sino que es principalmente atribuible a un impacto tremendamente desigual entre los distintos grupos de ingresos, como puede verse en el gráfico siguiente. La crisis no ha sido igual para todos.

Los grupos de ingresos más bajos son los que han experimentado una reducción más notable de sus ingresos en términos relativos; especialmente la primera decila de ingresos, que es donde se concentran las situaciones de pobreza más severa, ha visto reducirse sus ya exiguos ingresos a prácticamente la mitad (posiblemente, ya a menos de la mitad para 2013, ya que las tendencias se han mantenido, como veremos).

Puede hablarse por tanto, sin temor a la exageración, de un desplome de los ingresos de los más pobres en España durante los últimos años.

Gráfico 2. Variación real de la renta por decilas para el periodo 2006-2010 (%)



Fuentes: Elaboración propia en base a la ECV 2007 y 2011 (INE)

A partir de la información anterior, parece razonable contrarrestar el crecimiento de la pobreza severa en España como objetivo de primer orden y rediseñar, para ello, los dispositivos de protección social específicamente destinados a esta población.

3.1 Hacia qué población debería dirigirse la prioridad de la protección social

Defendemos focalizar el esfuerzo redistributivo en un primer momento sobre las situaciones de pobreza severa, básicamente por tres motivos:

- Por una cuestión de *principios*: el nivel de privación que implica la pobreza severa supone una clara degradación de la dignidad de las personas afectadas e implica así un atentado directo a sus derechos humanos más básicos[2].

- Por una cuestión de *interés general*: el crecimiento de la pobreza severa tiene efectos directos en las conductas de las personas afectadas, haciendo la sociedad más insegura

2 Precisamente, el entronque constitucional para el establecimiento de un sistema de garantía de ingresos mínimos se ha justificado en base a este argumento de la dignidad (Barragué, Borja y Martínez, Cesar (2012). El régimen de garantía de ingresos mínimos en España: una propuesta de revisión. Madrid. Fundación Alternativas.)

y más incómoda para todos e implica el deterioro, a veces irreparable, del capital humano privándonos a todos de los beneficios de su pleno aprovechamiento. Más allá de cierta extensión, la pobreza severa puede suponer un freno estructural para el desarrollo económico y social.

- Por una cuestión de *pragmatismo y viabilidad inmediata*: los recursos financieros que implica garantizar que nadie se quede bajo el nivel de la pobreza severa son fácilmente asumibles por una sociedad como la española, incluso en periodos de crisis económica.

A la hora de dimensionar y perfilar con precisión la demanda potencial de las medidas redistributivas a aplicar tenemos una dificultad importante que viene de lo limitado de la información disponible. La fuente que preferentemente habría de servirnos, la Encuesta de Condiciones de Vida, se publica un año después del año de referencia, pero además, para el apartado de ingresos, se recoge la situación del año anterior a la encuesta. Con ello, la evolución de la pobreza severa se conoce con dos años de retraso (lo que en estos periodos convulsos socialmente, parece un tiempo excesivamente largo para orientar las decisiones políticas del presente). Además, el tamaño de la muestra y la orientación de los contenidos del cuestionario, dirigido al conjunto de la población, hacen que no sea fácil caracterizar grupos reducidos, con situaciones inestables por definición y que se sitúan en los márgenes de nuestra sociedad, alejados de lo que podría considerarse "normal" para la mayoría.

Si utilizamos como referencia el umbral de pobreza severa del 30% de la renta mediana equivalente[3] (un nivel tan bajo, que ni siquiera se usa en el ámbito europeo, donde el umbral más bajo habitualmente utilizado es del 40%) nos daría para la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2011, referida a ingresos de 2010, el siguiente nivel de ingresos según la composición familiar:

Tabla 3. Umbral de pobreza severa en España para el año 2010 según composición del hogar (referencia: ECV de 2011)

	Unidades de consumo equivalente	Umbral de pobreza severa	
		Anual	Mensual
1 adulto	1	3.754	313
2 adultos	1,5	5.631	469
2 adultos y 1 menor 14 años	1,8	6.758	563
2 adultos y 2 menores	2,1	7.884	657

Fuentes: Elaboración propia a partir de la ECV 2011 (INE)

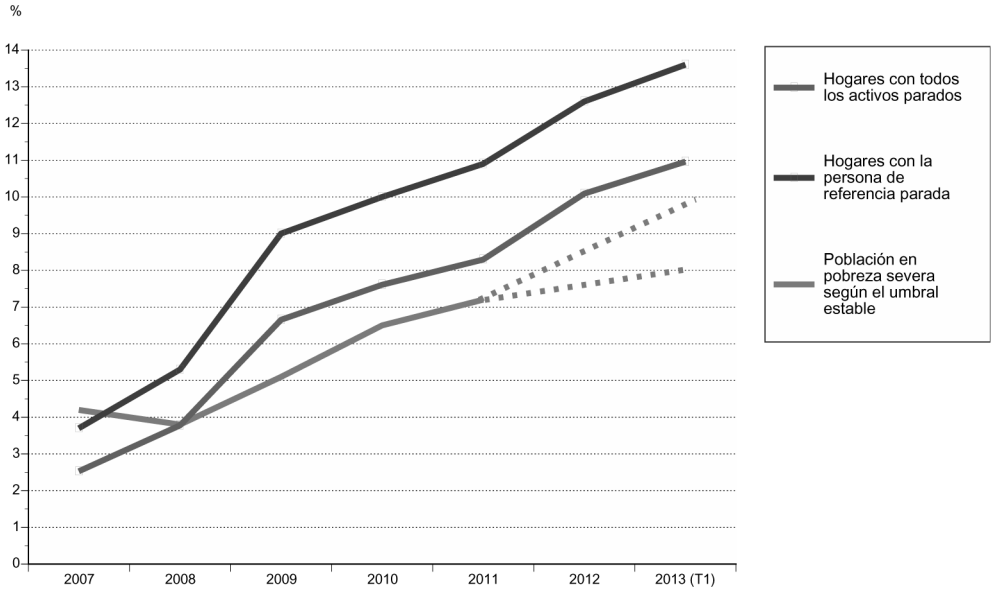
Debajo de este umbral, había en España en 2010 un millón de hogares (unos 3 millones de personas), eso suponía el 6,7% de la población. Pero no es fácil saber qué ha pasado desde entonces.

En primer lugar, la renta del conjunto de la población se ha reducido y con ella, el umbral de riesgo de pobreza tal como se calcula oficialmente, pero no parece razonable bajar por ello

3 La equivalencia habitualmente utilizada es de 0,5 para el segundo y siguientes adultos (de 14 y más años) y de 0,3 para los menores de esa edad.

un umbral tan estricto como el que estamos manejando aquí para la pobreza severa. La utilización de umbrales de pobreza para cada año está ocultando en este momento el empobrecimiento de la población en extensión y en intensidad. Si utilizamos un umbral estable[4] para el periodo 2007-2011, la estimación subiría hasta el 7,2% de la población y, si consideramos que han pasado 2 años y que otros indicadores de necesidad han seguido empeorando, como puede verse en el gráfico siguiente, el porcentaje población española en situación de pobreza severa difícilmente sea menor del 8% en el año 2013: entre 3,7 y 4 millones de personas. (Zugasti, Laparra et al. 2013)

Gráfico 3. Estimación de la evolución de la pobreza severa (umbral estable 2007-11) en función de la evolución registrada en otros indicadores de necesidad



Fuentes: Elaboración propia en base a la EPA (media anual) para las situaciones de empleo y a la ECV para la pobreza severa (INE)

Otros trabajos recientes que utilizan un umbral de pobreza anclado en un momento determinado midiendo en cierto sentido las variaciones en el nivel de ingresos en términos absolutos más que relativos, han llegado a conclusiones similares en cuanto a la extensión de la pobreza severa. (Salido y Carabaña 2013)

Más allá de la precisión de las cifras, imposible con estos condicionantes metodológicos, lo que debe llamar la atención es la tendencia que continúan expresando año tras año, sin ningún síntoma de cambio: una tendencia que podemos calificar de suicida para el conjunto de la población española y que nada nos dice que esté cambiando o lo vaya a hacer próximamente. De no introducirse las medidas correctoras oportunas que sean capaces de modificar esta tendencia, nos encontraremos ante la mayor amenaza para la cohesión social en España en mucho tiempo.

4 Utilizamos la media del umbral de los 5 años del periodo analizado, 2007-2011 (homogeneizando la capacidad adquisitiva en Euros de 2011). Un ejemplo de este análisis, con su explicación más detallada puede verse en el reciente informe de la CIPARAIIS: Zugasti, Nerea, Laparra, Miguel, et al. (2013). *Vivir con menos de 454 Euros al mes en Navarra*. Pamplona. Cátedra Para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIIS). Universidad Pública de Navarra. http://www.unavarra.es/ciparaiis/.

4. Algunos datos básicos sobre la pobreza severa a tener presentes en un programa de acción

Un dato relevante a tener en cuenta con vistas a buscar las mejores alternativas de protección es que dentro de esta población en pobreza severa, la mitad de los hogares está formado por familias con menores[5]. La pobreza severa infantil es todavía mayor en España, afectando a un 10,5% de los menores de 18 años, frente al 7,2% del conjunto de la población[6]. A la luz de estos datos, cabría preguntarse si no habría que revisar los baremos de muchos programas de garantía de mínimos (como los de todas las rentas mínimas de las comunidades autónomas), que siguen perjudicando a las familias con menores al prever escasos complementos por cada miembro adicional o al establecer límites a la cuantía a percibir.

Tabla 4. Distribución de los hogares en pobreza severa según la estructura del hogar

	Nº estimado para 2010	%
Unipersonal	212.237	19,9
Dos adultos sin niños dependientes económicamente	197.044	18,5
Monoparental con al menos 1 niño dependiente	48.196	4,5
Dos adultos con niños dependientes	400.665	37,6
Otros hogares sin niños dependientes económicamente	137.283	12,9
Otros hogares con niños dependientes	71.103	6,7
Total	1.066.527	100,0

Fuentes: Elaboración propia a partir de la ECV 2011 (INE)

Las prestaciones de escasa cuantía y/o de cuantía fija, que no atienden adecuadamente a la composición del hogar, podían tener sentido cuando iban dirigidas hacia personas desempleadas (muchas veces esposas e hijos) que convivían con otros ocupados que aportaban el ingreso principal[7]. Estas prestaciones se han mostrado totalmente insuficientes cuando pasan a convertirse en la fuente de ingresos principal de una familia, máxime si es de un cierto tamaño.

En la tabla siguiente mostramos un cálculo simple de cuántos ingresos son necesarios, a juicio de la población, cuando se añade un nuevo miembro más en el hogar. Hemos seleccionado para ello la población que se encuentra en la zona media de ingresos (entre el 40% y el 80% de la mediana equivalente) para evitar el efecto distorsionador de los extremos. Comparando unos tipos de hogares con otros (cada hogar se compara respecto del que tiene un miembro menos, adulto o menor según el caso), podemos estimar cuántos más ingresos son necesarios a juicio de la población española para mantener adecuadamente a

5 Se entiende aquí por menores los que tienen menos de 18 años y aquellos entre 18 y 24 que dependen económicamente de sus familias.

6 ECV 2011, con datos de ingresos de 2010, utilizando un baremo estable para el periodo 2007-2011.

7 No es casualidad que popularmente se hayan identificado como "las complementarias" al subsidio de desempleo: servía para complementar otros ingresos, pero difícilmente se puede vivir de ellas.

un miembro adicional, tanto cuando es un adulto, como cuando es un menor. A partir de las distintas comparaciones, hemos establecido una media. En algunos casos, la muestra es ya reducida, por lo que tendríamos que hablar de una aproximación.

Tabla 5. Ingresos que se consideran necesarios para llegar bien a fin de mes por la población situada entre el 40% y el 80% de la mediana equivalente, según el tipo de hogar. Comparación de adultos y menores adicionales

	Hogares	Media	Desv. típ.	Cuanto más por 1 adulto más	Cuanto más por 1 menor más
1 Adulto solo	1.200.529	1.046	708,052		
2 Adultos	1.310.648	1.394	569,228	348	
3 Adultos	513.736	1.688	612,660	294	
1 Adulto y 1 menor	66.129	1.418	483,322		372
1 Adulto y 2 menores	34.824	1.486	420,866		68
1 Adulto y 3 menores	1.845	1.806	34,835		320
2 Adultos y 1 menor	378.122	1.793	676,374	375	399
2 Adultos y 1 menor	505.310	2.003	613,306	517	209
2 Adultos y 3 menores	48.916	2.140	722,575	334	138
		Media (Euros adicionales)		374	251
		% respecto de 1 adulto solo		35,7	24,0

Nota: Cada tipo de hogar se compara respecto del que tiene un miembro menos, adulto o menor según el caso
Fuentes: Elaboración propia a partir de la ECV 2011 (INE)

Puede observarse que para todos los tipos de hogares, las cuantías totales (la media estimada como necesaria) es bastante superior a los umbrales considerados de pobreza y mucho más los de pobreza severa. La cuantía adicional necesaria por cada nuevo miembro es *relativamente* inferior a la que se considera en estos umbrales estadísticos (50% para un adulto adicional y 30% para un menor adicional), pero es muy inferior a la mayoría de los baremos utilizados en los programas de rentas mínimas y de otros dispositivos de garantía de ingresos, que tienden a discriminar en este sentido a los hogares de mayor tamaño.

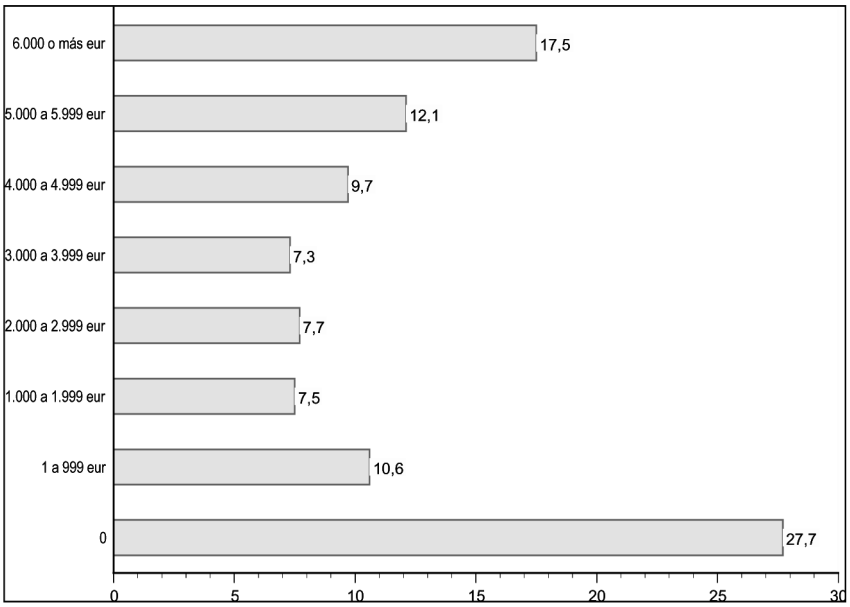
Es esto por tanto algo que convendría revisar. Una mejor adecuación de las prestaciones sociales a las distintas necesidades de los hogares en función de su tamaño y composición mejoraría notablemente la eficiencia del sistema de protección social en lo que se refiere a las prestaciones orientadas a garantizar unos mínimos.

4.1 Diferencias en el nivel de ingresos y opción por las prestaciones de cuantía diferencial

La mayor parte de las situaciones de pobreza severa se corresponde con hogares que tienen algunos ingresos: 3 de cada 4 hogares situados bajo el umbral tienen ingresos y estas cuantías pueden tener una importancia notable (dentro de los límites de los que estamos hablando) y dan lugar a situaciones relativamente distintas en cuanto a la intensidad de las necesidades. Muchos de ellos se acercan al umbral de pobreza y, en ciertos casos, cuando superan los

5.000 euros anuales, el problema es la inadecuación de estos ingresos para familias de un cierto tamaño.

Gráfico 4. Distribución de los hogares situados bajo el umbral de pobreza severa, según su nivel de ingresos



Por ello, es importante que las prestaciones que se adopten para combatir la pobreza severa tengan un carácter diferencial para no reproducir estas desigualdades de partida.

Esto no es inconveniente para que pueda establecerse una cuantía mínima de la prestación en todos los casos que se sitúen por debajo de un umbral de protección (entre otras cosas, para que el esfuerzo realizado en la tramitación de las solicitudes tenga alguna correlación con el efecto redistributivo).

En cualquier caso, debería tenerse en cuenta el posible "efecto umbral" que supondría establecer una cuantía mínima respecto de los hogares situados justo por encima del umbral y que no percibirían nada.

4.2 La pobreza severa y la protección social

Casi la mitad de los hogares en situación de pobreza severa (un 45,4%) percibe algún tipo de pensión o prestación social. En su conjunto, esto podría suponer más de 2.000 millones de euros, de acuerdo con lo que se recoge en la ECV. Pero este acceso a la protección social de los sectores más desfavorecidos no es suficiente para que puedan superar su situación de pobreza severa. Para este sector de la pobreza severa, no estamos hablando de una pobreza desprotegida, sino de una pobreza "muy insuficientemente protegida".

Por ello, una prestación concebida como última garantía de mínimos debería poder complementar los ingresos de estos hogares, independientemente del origen de los mismos, evitando introducir incompatibilidades en la percepción que pueden ser un mecanismo de simplificación administrativa, pero acaban generando desigualdades y agravios comparativos en el tratamiento de situaciones que son distintas de partida.

Tabla 6. Hogares bajo el umbral de pobreza severa según el tipo de ingresos que reciben y cuantías medias por cada concepto

	Hogares		
	Nº	%	Media ingresos
Sin ingresos	294.974	27,7	--
Ingresos por trabajo	341.160	32,0	3.879
Ingresos por prestaciones	483.880	45,4	4.518
Ingresos de trabajo o prestaciones	658.719	61,8	4.602
Otros ingresos	112.833	10,6	--
Total	1.066.527	100,0	3.844

Nota: Cada tipo de hogar se compara respecto del que tiene un miembro menos, adulto o menor según el caso
Fuentes: Elaboración propia a partir de la ECV 2011 (INE)

También hay 1/3 de hogares bajo el umbral de pobreza severa que tienen ingresos por trabajo, incluso a pesar de que los trabajos que realizan son normalmente muy precarios, de baja remuneración, de jornada parcial, estacionales o de carácter ocasional. Estamos aquí ante una realidad insuficientemente conocida y reconocida de "trabajadores muy pobres" que podrían estar generando, a pesar de estas condiciones precarias, más de 1.300 millones de euros que les permiten sobrevivir. Prácticamente la mitad de estos hogares en pobreza severa que realizan algún tipo de trabajo (unos 166.000 en 2010) logran compatibilizarlo con alguna prestación social, pero con carácter general no existe una política orientada a complementar los bajos ingresos de los empleos precarios y el resultado final sigue siendo insuficiente para superar la pobreza severa.

No está claro que el abandono de estos empleos fuese en muchos casos una mala noticia, pero con carácter general, parece importante que los mecanismos de protección social tengan en cuenta el desarrollo de este tipo de actividades, haciéndolas compatibles con el acceso a las prestaciones y que se adopten mecanismos flexibles de gestión adaptados a la naturaleza inestable de muchas de ellas de forma que no se penalice a las personas dispuestas a aceptar estos trabajos. Cabe pensar incluso que sea conveniente establecer ciertos incentivos por los que el desarrollo de trabajos de baja remuneración no supongan una reducción de la prestación.

Sin ninguna duda, la extensión de la pobreza severa sería mucho mayor sin la función desarrollada por los sistemas de protección social. En la Tabla 7 puede observarse cómo el conjunto del sistema de protección social desarrolla una importante función también en la reducción de la pobreza severa. Esta función preventiva de la protección social se ha incrementado en

términos absolutos (aumenta 5,6 puntos porcentuales) durante el periodo de crisis para el que hay datos, gracias sobre todo a las prestaciones de desempleo y de los servicios sociales (2/3 de ese aumento). Sin embargo, esto no ha impedido que la pobreza severa siga creciendo hasta alcanzar un 7,2% en la ECV de 2011.

Tabla 7. Efecto de las transferencias sociales en las tasas de pobreza severa, según el umbral estable para 2007-11

	2007	2011
Tasa de pobreza severa antes de todas las transferencias sociales (excluidas también pensiones de jubilación)	22,5 %	31 %
Tasa de pobreza severa antes de percibir Prestaciones de desempleo y servicios sociales (pero contabilizando las pensiones)	6,9 %	13,6 %
Tasa de pobreza severa después de todas las transferencias sociales	4,2 %	7,2 %
Reducción de la pobreza severa por las prestaciones de desempleo y de servicios sociales	2,7 pp.	6,4 pp.
Reducción de la pobreza severa por las pensiones de jubilación	15,5 pp.	17,4 pp.
Total reducción de la pobreza severa por las transferencias sociales	18,2 pp.	23,8 pp.

Fuentes: Elaboración propia a partir de la ECV 2007 y 2011 (INE)

Lo reducido de las cuantías, la falta de adecuación a las diferentes necesidades de los distintos tipos de hogares, la falta de articulación entre unos programas de garantía de mínimos y otros, la duración limitada del periodo de percepción, son algunos de los problemas que analizamos en el punto 5 de este trabajo y que explican este importante déficit, que se ha ido agrandando con el desarrollo de la crisis económica.

4.3 Estimación del poverty gap *para la pobreza severa*

La distancia al umbral de pobreza (*poverty gap*) se entiende habitualmente como una medida de intensidad de la pobreza cuando se refiere al umbral medio y una medida sintética de extensión e intensidad cuando se refiere al sumatorio del déficit de ingresos para todos los hogares situados bajo el umbral de pobreza. Además de ello, nos da una idea del nivel medio de prestaciones que serían necesarias y del gasto social que esto implicaría si se cumpliesen una serie de hipótesis:

- Que las declaraciones de ingresos se ajustan a la realidad, tanto en la encuesta que sirve para hacer la estimación como en las solicitudes de una supuesta prestación. Cabe prever una cierta desviación, a pesar de las correcciones e imputaciones de ingresos que realiza el INE para la ECV, como ejemplo de lo primero, o de los procesos de comprobación desarrollados desde los servicios sociales en lo segundo. Pero es imposible estimar dicha desviación.

- Que todos los hogares bajo el umbral deciden hacer efectiva su solicitud.

- Que no hay ningún tipo de filtro administrativo (falta de información, listas de espera, requisitos adicionales,…) que pueda limitar el acceso efectivo.

- Que la situación se ha mantenido estable desde el momento de referencia de la encuesta, entre 2 y 3 años antes (esto ya sabemos que no ha sido así).

- Que no se introducen otras variaciones como cuantía mínima, incentivos, ingresos no computables, etc. (que hemos visto que parecen justificados y que suelen estar presentes en muchas de las regulaciones en uno u otro sentido).

Las estimaciones realizadas en la puesta en marcha en los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas normalmente han sido muy superiores a la demanda efectiva y han supuesto menos gasto del que inicialmente se preveía en la planificación debido posiblemente a la conjunción de todos estos factores (especialmente de los 3 primeros).

Con todas estas precauciones, el análisis de la ECV nos permite dimensionar sólo muy aproximadamente las necesidades de las que estamos hablando. Utilizamos para ello la definición de pobreza severa, tal como la hemos explicado anteriormente y añadimos otra referencia: la propuesta que el sindicato CCOO ha realizado formalmente de la puesta en marcha de una Renta Mínima Garantizada a nivel estatal (CCOO 2013).

Tabla 8. Estimación del poverty gap, la distancia al umbral respecto de dos referencias distintas: número de hogares, distancia media y total del déficit de ingresos agregado

	Definición del umbral	Nº de hogares	Distancia media al umbral: déficit de ingresos (EUR/año)	Sumatorio del déficit de ingresos hasta el umbral (mill. EUR/año)
Pobreza severa (estadística)	30% de la mediana equivalente. 1 primer adulto; 0,5 adicional para siguientes adultos y 0,3 para menores	1.066.527	3.844	3.844
Propuesta de CCOO de una RMG	PNC para 1 persona; 1,23 PNC para 2; IPREM para 3; 1,23 IPREM para 4 o más personas	1.153.747	3.969	4.580

Las prestaciones medias que serían necesarias de acuerdo con esta referencia son, pues, relativamente reducidas, en torno a unos 325 de euros mensuales, sumando una necesidad total de entre 3.800 y 4.580 millones de euros para erradicar la pobreza severa en España. Como elemento de comparación, podemos decir que el conjunto de las CC.AA., en los programas de renta mínima que actualmente gestionan, gastan un total de 843 millones de euros. Multiplicar por 5 su dimensión a nivel estatal parece razonable a la luz de las experiencias autonómicas con mayor cobertura (País Vasco y Navarra). En relación con el conjunto de dispositivos de garantía de ingresos mínimos, que suponía casi 16.000 millones de euros en

2011, cubrir estas necesidades supondría un aumento de un 25%, una magnitud nada desdeñable, pero que, a la luz de las disfunciones que actualmente presenta (como veremos en el punto 5), podría cubrirse, en una alta proporción, mejorando la capacidad distributiva de estas prestaciones.

Otros cálculos realizados, para una prestación que no tuviese carácter diferencial, de cuantía fija igual a la PNC, y con características similares a ésta, llegan a una estimación situada entre los 6.000 y los 8.000 millones de euros (Barragué y Martínez 2012), lo que es bastante coherente si tenemos en cuenta la existencia de unos ingresos estimados en unos 3.000 millones en los hogares situados bajo el umbral de la pobreza severa.

5. La garantía de unos ingresos mínimos en España[8]

Dirigiendo ahora la mirada hacia los dispositivos actualmente existentes para apoyar económicamente a los sectores más desfavorecidos, podemos ver que el conjunto del "sistema" de garantía de ingresos mínimos en España es significativamente amplio y complejo. La arquitectura de prestaciones de mínimos que se ha ido montando y desarrollando en nuestro país en las últimas décadas está marcada muy notablemente por la diversidad (según los programas, los colectivos protegidos o los territorios en los que se desarrollan). Nunca fue diseñada como un sistema y por ello presenta múltiples problemas de articulación que le restan eficiencia a la hora de reducir la pobreza y de garantizar unos ingresos mínimos adecuados para toda la población. Si lo llamamos "sistema", es más como un eufemismo que como un concepto.

Esta diversidad de experiencias puede ser, sin embargo, una fuente de aprendizajes con vistas a mejoras futuras. Los dispositivos que garantizan unos ingresos mínimos en España han ido apareciendo en distintos momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos. Por un lado, se han distinguido aquellos colectivos claramente al margen del mercado de trabajo (personas ancianas y con discapacidad) de los que son potencialmente activos. Por otro lado, se ha organizado su protección a veces como una extensión de la seguridad social contributiva (porque se encontraban en su ámbito de protección) y otras veces al margen de la misma.

8 En este apartado actualizamos y sintetizamos algunos trabajos previos sobre este tema: Laparra, Miguel (2009). "El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un 'sistema' poco sistemático". *Actuar ante la exclusión*. G. Jaraiz. Madrid, Fundación Foessa, Laparra, Miguel (2010a). "Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate". *Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España*. VV.AA. Madrid, Fundación Luís Vives. 8. Laparra, Miguel (2010b). "Los huecos de la protección social en España". *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. M. Laparra y B. Pérez Eransus. Madrid, Fundación Foessa.

Gráfico 5. Programas de garantía de mínimos en el sistema español de protección social

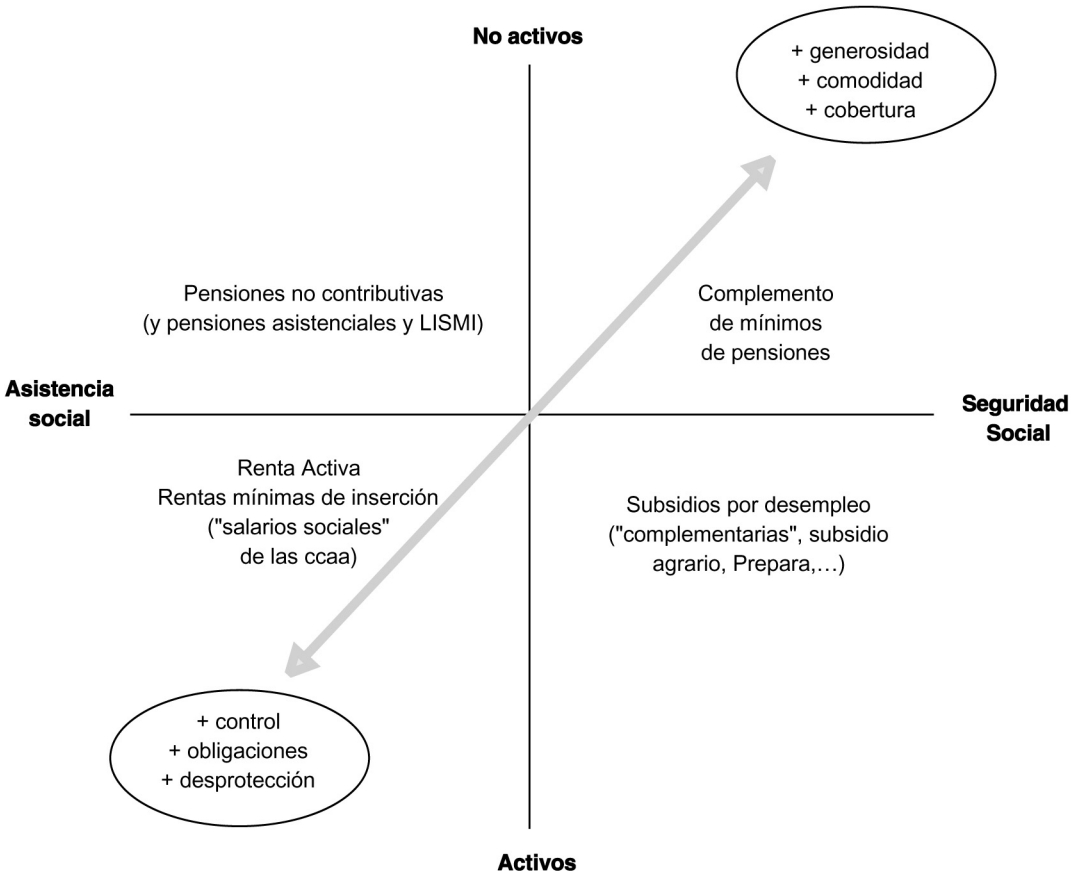


Tabla 9 . Número de prestaciones de los principales programas de garantía de ingresos mínimos en España en 2007 y 2011 (media anual)

	2007	2011	Evolución 2007-11 (%)
Pensiones No contributivas	474.382	447.963	-5,6
Complemento de mínimos de pensiones	2.237.937	2.431.021	8,6
SOVI	434.780	418.694	-3,7
Pensiones Asistenciales	24.282	13.784	-43,2
SGIM LISMI	33.149	17.608	-46,9
Subsidio desempleo	575.675	1.059.474	84,0
Renta Activa de Inserción	65.600	186.316	184,0
Rentas Mínimas CCAA	103.071	223.940	117,3
PREPARA		70.818	–
Total prestaciones	3.948.876	4.869.618	23,3

Nota: A mitad del periodo, a partir de la Ley 14/2009 se incorpora el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), que llegó en ese primer año a 214.705 perceptores.
Fuente: Elaboración propia en base a las memorias y estadísticas del MTIN, del MSPS y de la Seguridad Social

En España existen por tanto ya 5 millones de prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad, que suponían una media de unos 3.150 euros anuales por prestación en 2011, una cantidad sin duda muy reducida como para superar la situación de pobreza en la que se encuentran muchos de los hogares que los perciben. Se trata de un sistema que en su conjunto manejaba ya 15.756 millones euros en 2011, pero fuertemente desarticulado, sin criterios redistributivos homogéneos, que no controla cómo se complementan las distintas prestaciones en los mismos hogares, que no contempla la situación económica y la composición familiar del mismo modo, y que no tiene previstos los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

Cuando se plantea el debate sobre la pobreza, la atención recae habitualmente en las rentas mínimas, pero no es ésta la principal prestación orientada a personas y hogares con muy bajos recursos (que requiera una prueba de necesidad). El panorama es mucho más complejo y las diferencias son muy notables entre unas y otras en cuanto a la forma en la que se tratan estas situaciones de necesidad en cada caso. Tanto los Complementos de Mínimos de Pensiones como las Pensiones No Contributivas tienden a cubrir prácticamente la totalidad de su demanda potencial y el nivel de control sobre la situación de los perceptores es extremadamente laxo, hasta tal punto que la mayoría de los pensionistas de la Seguridad Social con Complemento de Mínimos no se entera de que lo cobra ni lo distingue claramente de la parte de su pensión por la que efectivamente cotizó. Los subsidios asistenciales por desempleo sitúan a los perceptores en una situación claramente más incómoda (sujetos a obligaciones más o menos estrictas según las modalidades, más claramente en la Renta Activa o el PREPARA), y su nivel de cobertura es más reducido: sólo una parte de los desempleados sin prestación contributiva lo reciben. Pero sin duda las rentas mínimas de las comunidades autónomas (o sus equivalentes) son las que centran la atención del escrutinio social[9], las más sujetas a todo tipo de condiciones disuasorias, y las que tan sólo llegan a una proporción extremadamente reducida de los hogares situados por debajo del baremo establecido.

En el conjunto de dispositivos que forman parte de esta particular arquitectura del "sistema" de garantía de ingresos mínimos podemos encontrar concepciones muy distintas en varios aspectos:

- El carácter de derecho subjetivo está presente prácticamente en todos los casos, salvo en la mayoría de los programas de rentas mínimas de las CC.AA.

- En unos casos (como los complementos de mínimos o los subsidios por desempleo), el derecho está condicionado a una relación previa con el sistema de la Seguridad Social, adquiriendo por tanto un carácter semicontributivo. En otros casos, como las PNC, no es necesario ningún registro contributivo previo.

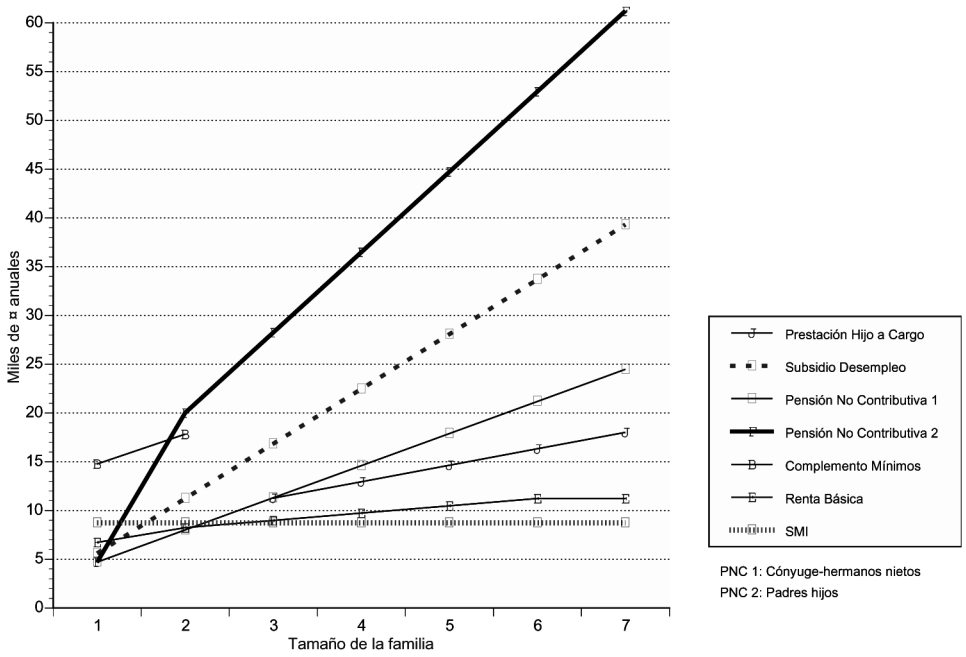
- En ocasiones, se trata de prestaciones de carácter temporal, a percibir durante un número determinado de meses, mientras que otras veces la prestación se entiende como indefinida en el tiempo, mientras dure la situación de necesidad.

9 No deja de sorprender que la atención del debate público y la obsesión fiscalizadora se centre en numerosas ocasiones sobre las rentas mínimas de las comunidades autónomas, que representan tan sólo el 2,6% de los perceptores y el 3,6% de los recursos destinados a este fin, por no compararlas con otros programas de gasto público de más dudosa utilidad social.

- La cuantía de la prestación se establece en unos programas como una cuantía fija (pensiones no contributivas o subsidios por desempleo), mientras que en otros es una prestación diferencial, de cuantía variable para completar los ingresos del hogar hasta un punto (complementos de mínimos de pensiones o rentas mínimas de las CC.AA.).

- La concepción de las "situaciones de necesidad" que se supone están llamados a atender estos dispositivos es también muy diversa, como puede verse en el gráfico siguiente. Al margen de las fuertes diferencias en términos absolutos (que hacen que el umbral de protección sea seis veces superior para una familia de 4 miembros entre un extremo y otro), destaca la disparidad de criterios en cuanto a la consideración de las escalas de equivalencia que teóricamente garantizarían la equidad en el tratamiento de familias de diferente tamaño[10].

Gráfico 6. Baremos para el acceso a los programas de garantía de mínimos en España (2009)

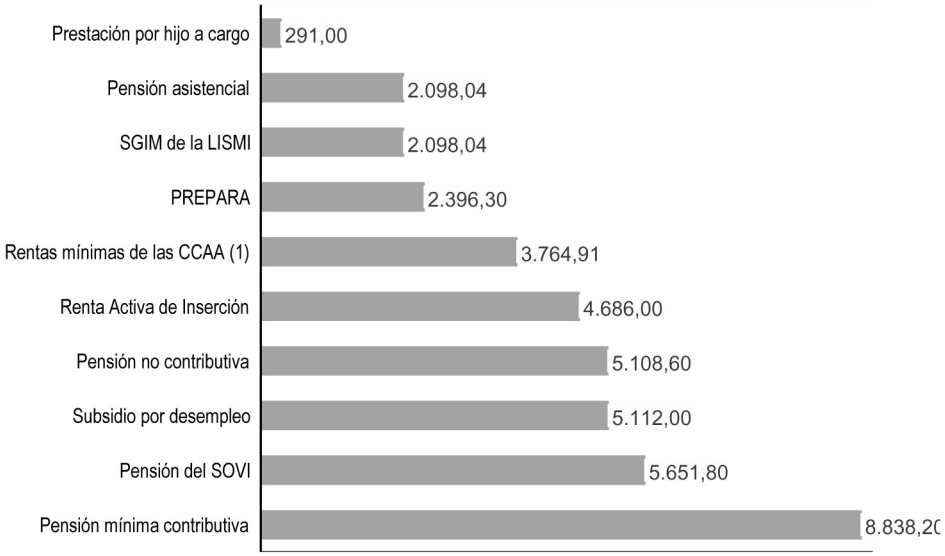


Nota: Como ejemplo de rentas mínimas, incluimos el caso de la Renta Básica de Navarra
Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

- Las diferencias en el tratamiento de las necesidades económicas se manifiestan también al establecer las cuantías de la prestación, significativamente variables entre unos y otros programas. Incluso entre programas dirigidos a colectivos de perfiles muy similares, se prevén prestaciones máximas distintas. Y aún cuando la cuantía máxima prevista es similar, puede haber diferencias significativas en las cuantías efectivamente percibidas.

10 Las escalas de equivalencia tendrían que responder a la existencia de economías de escala en los hogares, que hacen que la incorporación de un miembro adicional no supone una aumento proporcional (per cápita) del gasto, como hemos visto anteriormente (ver tabla 4).

Gráfico 7. Cuantía máxima anual de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos en España (2013)



(1): Cuantía media por perceptor para el conjunto de las CCAA
Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

- Tampoco hay unanimidad de criterio en cuanto a qué miembros de la familia se consideran obligados a asistirse mutuamente, con quiénes se tiene obligación de compartir los ingresos propios. Existiendo como existen, tal como hemos visto en apartados anteriores, referencias empíricas que nos muestran cómo evoluciona el nivel de necesidades según el tamaño y la composición de la familia, podría perfectamente construirse un criterio más homogéneo que adecuara la distribución de los recursos disponibles al nivel de necesidad de las distintas situaciones de convivencia.

Tabla 10. Concepción de la unidad familiar en distintas prestaciones del sistema de garantía d ingresos mínimos

	Perceptor	Cónyuge	Hijos	Padres	Consanguíneos 2º grado	Afines 1º grago
Prestación por hijo a cargo (no contributiva)			< 18 años			
Subsidio de desempleo			< 26 años o discapacitados			
Renta Activa de Inserción			< 26 años o discapacitados			
Pensiones no contributivas						
Complemento de mínimos de pensiones						
Rentas mínimas de las CCAA			Convivientes			

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa

- A veces, la prestación va unida a determinadas obligaciones orientadas a la activación y la incorporación al mercado de trabajo (más o menos exigentes, según el caso), pero para las prestaciones asociadas a la discapacidad o la jubilación no se prevén en general condicionamientos en este sentido.

- Las diferencias en la probabilidad de abandonar el programa en un breve plazo de tiempo, la presión para buscar otras fuentes alternativas de ingreso o las limitaciones a la estancia prolongada son muy distintas entre unos programas y otros (aún cuando vayan dirigidos a población potencialmente activa). Esto (junto con el carácter diferencial o no de las prestaciones) explica muy sustancialmente las diferencias en las cuantías efectivamente percibidas.

Estas notables discrepancias en los criterios redistributivos entre los distintos dispositivos de garantía de ingresos mínimos serían motivo suficiente para justificar un estudio exhaustivo de su impacto diferencial en los distintos colectivos protegidos, así como de los posibles huecos y solapamientos existentes en la cobertura de las situaciones de necesidad.

Parece más que razonable por tanto pensar que el objetivo de completar la garantía de unos ingresos mínimos para todos los ciudadanos tendría que plantearse dentro de una reforma pendiente de todo este sistema creado "por aluvión" de las distintas avenidas que ha experimentado el río de la solidaridad en nuestro país, una reforma *que aumentase su capacidad de protección social, que articulase los distintos dispositivos dentro de una lógica global coherente, que lograse mejorar su eficacia redistributiva y con ello, su eficiencia en la reducción de la pobreza*.

5.1 Las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas

Los programas de rentas mínimas de las CC.AA. son los que, con su puesta en marcha a principios de los 90, deberían haber cerrado definitivamente los huecos que presenta la parte del sistema de protección de social orientado a garantizar unos ingresos mínimos. No se trataba de unos programas más, sino que tenían el objetivo explícito (al menos, en los sitios donde se puso en marcha con decisión y apoyo político suficiente) de constituirse en última red de seguridad para el conjunto de la población, cerrando así el sistema.

Sin embargo, la realidad de estos programas autonómicos es muy heterogénea y solamente en algunos sitios (especialmente en el País Vasco y quizás, hasta cierto punto, también en Navarra) han llegado a constituir un programa de ingresos mínimos comparable con los estándares europeos[11].

En las diversas evaluaciones realizadas desde su puesta en marcha, las rentas mínimas han demostrado ampliamente sus efectos positivos en la reducción de la pobreza y la exclusión

11 La Red Europea de Lucha contra la Pobreza, EAPN, define los programas de ingresos mínimos como "programas de último recurso orientados a garantizar un mínimo estándar de vida a las personas y a sus dependientes cuando no tienen otros medios de apoyo financiero; programas de apoyo económico que aportan una red de seguridad para aquellos que quedan fuera de la cobertura de la Seguridad Social o para los que se les ha acabado ésta. (...) Para ser calificados como adecuados, los programas de ingresos mínimos deben ser concebidos como derecho, estar en relación con el estándar de vida del país, tener una cobertura general y no tener limitación temporal" EAPN (2010). *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*. Brussels, European Anti-poverty Network.

social, tanto por su capacidad redistributiva como por la dinámica de activación de la población y de trabajo de los servicios sociales que habitualmente implican. (Aguilar, Gaviria et al. 1993; Serrano y Arriba 1998; Laparra, Corera et al. 2003; Corera, Laparra et al. 2010; Sanzo 2013)

En otros trabajos hemos mostrado también las limitaciones de este tipo de programas en la inmensa mayoría de las CC.AA., originadas en la falta de dotación de recursos, en el condicionamiento del derecho efectivo a la existencia de disponibilidad presupuestaria, o en la limitación temporal del periodo de percepción. El resultado es que, en general, presentan un claro problema de insuficiencia en la intensidad protectora (con prestaciones demasiado reducidas en muchos casos[12]), pero sobre todo en la extensión (cubriendo a una proporción muy limitada de la población que lo necesitaría). (Aguilar, Laparra et al. 1995; Laparra 2005; Laparra 2010a)

En la tabla siguiente, puede verse el crecimiento experimentado por estos programas durante el periodo de crisis (los datos disponibles sólo llegan hasta 2011), hasta llegar a los 224.000 perceptores con un gasto de 843 millones de euros. A pesar de que la dimensión del conjunto se ha duplicado, los problemas de cobertura y la limitación del gasto se mantienen si comparamos estas cifras con las magnitudes de las necesidades que hemos presentado antes.

Tabla 3. Perceptores y gasto anual de las rentas mínimas de las CC.AA. (2007, 2011 y porcentaje de variación).

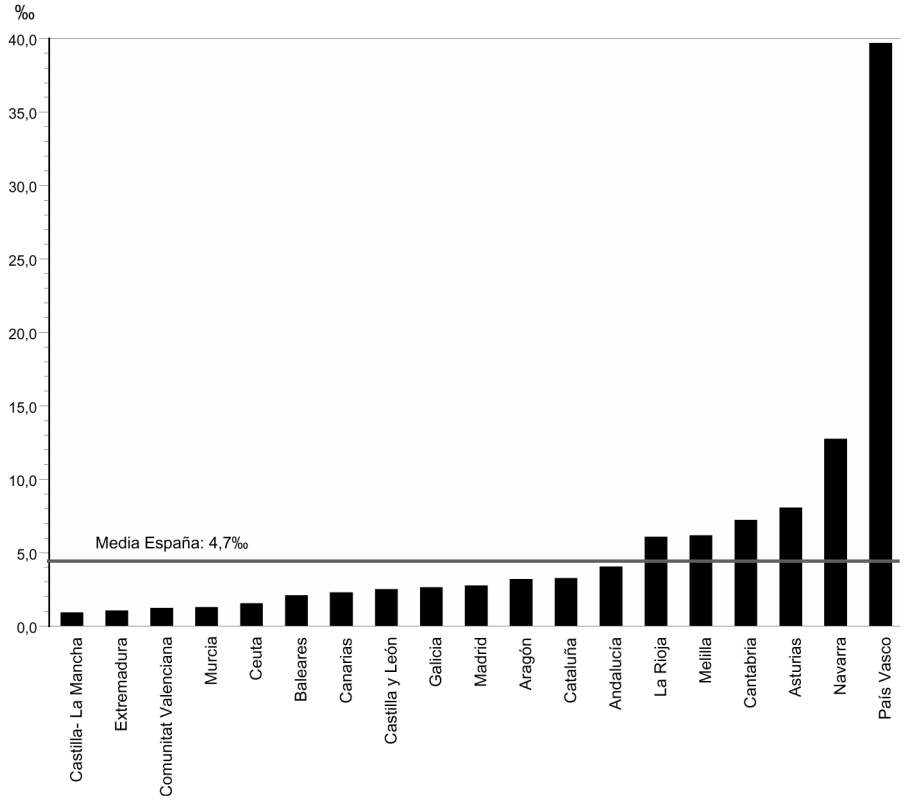
	Perceptores (nº)			Gasto anual (euros)		
	2007	2011	Variación (%)	2007	2011	Variación (%)
Andalucía	18.838	34.154	81,3	37.700.000	61.601.000	63,4
Aragón	901	4.311	378,5	2.189.485	14.984.746	584,4
Asturias	6.399	8.741	36,6	18.755.781	38.069.082	103,0
Baleares	1.006	2.327	131,3	2.857.619	6.499.458	127,4
Canarias	2.434	4.883	100,6	3.285.540	17.717.597	439,3
Cantabria	1.850	4.288	131,8	1.546.714	15.270.000	887,3
Castilla y León	2.147	6.426	199,3	11.855.521	27.732.484	133,9
Castilla-La Mancha	397	1.973	397,0	1.475.880	3.260.000	120,9
Cataluña	12.605	24.552	94,8	71.755.431	170.470.000	137,6
C.Valenciana	2.470	6.342	156,8	4.410.000	17.748.000	302,4
Extremadura	473	1.178	149,0	1.148.000	1.412.379	23,0
Galicia	5.723	7.375	28,9	18.308.237	23.967.928	30,9
Madrid	8.681	17.992	107,3	46.493.000	71.741.000	54,3
Murcia	286	1.900	564,3	602.726	3.980.654	560,4
Navarra	2.269	8.185	260,7	7.352.449	36.227.296	392,7
País Vasco	36.004	86.734	140,9	186.560.000	326.042.934	74,8
La Rioja	325	1.966	504,9	574.014	4.677.565	714,9
Ceuta y Melilla	263	613	133,1	673.211	1.711.489	154,2
TOTAL	103.071	223.940	117,3	417.543.608	843.113.610	101,9

12 La cuantía básica para 2011 era, por ejemplo de 300€ mensuales en Murcia y en Ceuta.

Con carácter general, las comunidades autónomas no han reaccionado con suficiente intensidad a la expansión de la pobreza severa y no se han logrado superar las limitaciones que existían antes de la crisis económica con estos programas.

Como puede verse, el País Vasco representa el 38% del total de estos programas, tanto en términos de población perceptora como en términos de gasto (y el 40% del crecimiento en este periodo), una proporción muy por encima de su peso demográfico. En el gráfico siguiente, puede verse la enorme distancia en términos relativos de todos los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas respecto de la experiencia del País Vasco.

Gráfico 2. Perceptores de rentas mínimas de las comunidades autónomas por cada 1.000 habitantes (2011)



Fuente: Elaboración propia en base al "Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011" (MSSSI 2012)

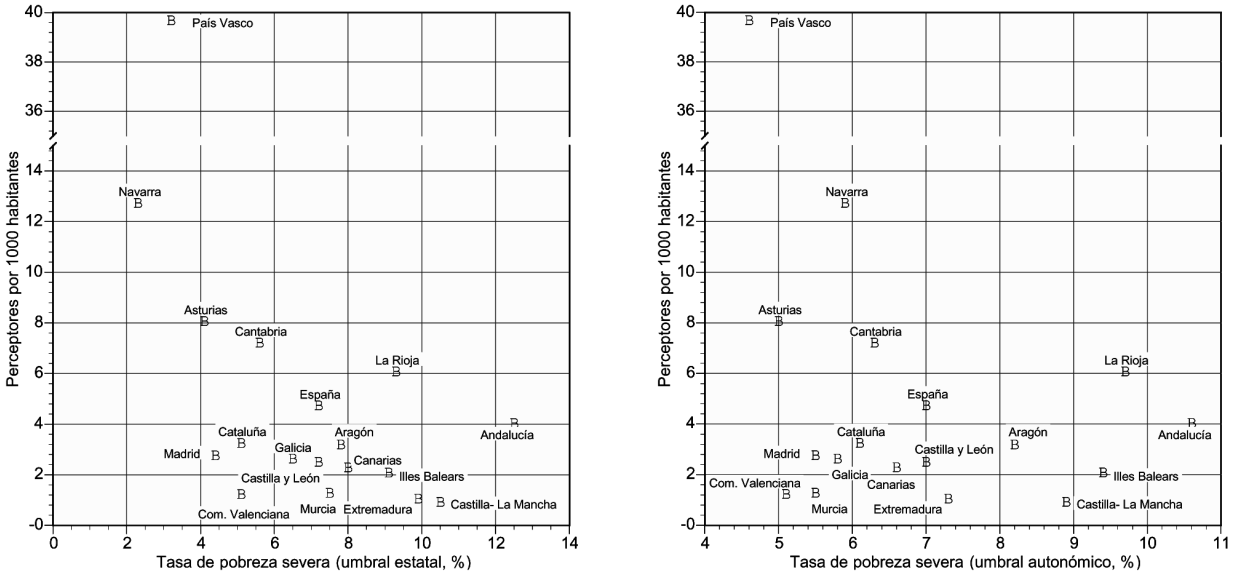
El caso vasco merece la pena ser reseñado especialmente, por varios motivos:

- El alto nivel de cobertura de la renta mínima.
- La cuantía comparativamente alta de la prestación.
- La existencia de prestaciones complementarias de carácter finalista, para vivienda y para otras necesidades básicas.
- El desarrollo de un programa (relativamente) amplio de incentivos al empleo que permite

acumular estas prestaciones con las rentas del trabajo hasta niveles muy superiores a los de la cuantía básica.

Entre el resto de comunidades autónomas, también hay fuertes diferencias, que se explican por la diferente incidencia de la pobreza severa, pero en sentido inverso al que parecería razonable: donde la pobreza severa era inicialmente más reducida (donde menos se necesitaban) es donde más desarrollo han tenido los programas autonómicos de renta mínima. Cabe pensar además que el propio impacto de estos programas haya incidido en la reducción de las desigualdades y en concreto en una disminución de la población afectada por la pobreza más severa en esos sitios. Eso explica seguramente el resultado final en el que las diferencias territoriales en cuanto a la extensión de la pobreza severa se multiplican (la pobreza severa es prácticamente seis veces mayor en Andalucía que en Navarra utilizando el umbral estatal en 2011).

Gráfico 3. Relación entre la extensión de la pobreza severa y la cobertura de las rentas mínimas de las comunidades autónomas (2011)



Nota: Tanto para el umbral autonómico como para el umbral estatal utilizamos aquí el umbral estable calculado para el periodo 2007-11 y aplicado a este último año.
Fuente: Elaboración propia en base al "Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011" (MSSSI 2012)

Después de constatarse en diversas ocasiones estos problemas para la definitiva consolidación y adecuado desarrollo de las rentas mínimas de las CCAA, varias han sido las voces que han solicitado una mayor implicación de la Administración General del Estado en esta cuestión.

El Foro Pro-Positivo para una Estrategia Inclusiva, a finales de 2009, en vísperas del Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión, con más de dos centenares de profesionales, voluntarios e investigadores pertenecientes a diversas universidades, ONGs y administraciones públicas de todo el Estado, elaboraba una declaración (VVAA 2009) en la que solicitaba garantizar unos ingresos adecuados para todos los ciudadanos y ciudadanas de forma que nadie se encuentre por debajo de una renta equivalente de 600 euros.

En una línea muy parecida, y prácticamente al mismo tiempo, la Comisión Europea publicaba un informe de síntesis sobre los programas de ingresos mínimos, realizado a partir de los trabajos de la Red Europea de Expertos Independientes Nacionales sobre Exclusión Social. En dicho informe se plantean detalladamente una serie de sugerencias para mejorar la adecuación de estos programas, para actualizar las cuantías, mejorar la cobertura eliminando los frenos al acceso, corregir posibles desincentivos al empleo, potenciar la inclusión activa y desarrollar su potencial como respuesta a la crisis (Frazer y Marlier 2009).

Para el caso concreto de España, el informe de valoración realizado explicita "la necesidad de coordinar diferentes programas y de que pueda existir un transito flexible entre prestaciones y ocupación con el fin de convertir el actual "agregado" de programas asistenciales en un 'sistema' coherente". Se defiende la expansión de estos programas para acabar con las "situaciones no protegidas", por lograr una "cierta convergencia en cuanto a la intensidad protectora de forma que las prestaciones se acerquen progresivamente a los umbrales de pobreza relativa" y por "mejorar las prestaciones de paro asistencial para favorecer la flexiseguridad". Finalmente se apuesta por un modelo de "activación selectiva, realista y adaptada a los distintos colectivos en situación de riesgo de exclusión". (Rodríguez Cabrero 2009)

También desde los sectores más cercanos a la intervención directa en la lucha contra la exclusión, como son las entidades del Tercer Sector de Acción Social[13], se ha señalado la prioridad para España de "erradicar la pobreza en sus formas más severas, así como reducir de modo drástico la pobreza infantil", y de "articular y profundizar la red de prestaciones mínimas garantizando un sistema de ingresos mínimos para el conjunto del Estado". Defienden en concreto el establecimiento de "un sistema de ingresos mínimos como derecho garantizado para todo ciudadano", también con la referencia de los 600 euros por persona. (Fresno y Tsolakis 2010)

Más recientemente, en septiembre de 2013, el sindicato Comisiones Obreras hacía pública su propuesta de un "sistema de rentas mínimas garantizadas en España", con una cuantía igual a la PNC a nivel estatal para una persona, un 1,23 PNC para hogares con dos personas, el IPREM para 3 personas y 1,23 IPREM para 4 y más personas. (CCOO 2013)

Puede concluirse pues que existe una amplia coincidencia en cuanto a las líneas de actuación que se necesitarían desarrollar en este ámbito de la garantía de ingresos en nuestro país. Parece clara entonces cual debería ser la agenda de la reforma en este ámbito.

6. Una propuesta de actuación en dos tiempos distintos[14]

De lo planteado anteriormente, tanto desde el análisis del impacto de la crisis y la situación de los hogares, como de la información disponible en torno a todos estos programas, así como por las demandas realizadas, se desprende la necesidad de revisar en su conjunto el sistema de garantía de ingresos mínimos, articulando todos los dispositivos que lo componen.

13 La Convención del Tercer Sector de Acción Social en España se reunió en Madrid el 30 de septiembre de 2010, convocada por EAPN-España, La Plataforma de Voluntariado de España y la Plataforma de ONG de Acción Social para discutir una estrategia de inclusión social para España en el próximo periodo 2010-2020.

14 Una versión previa de esta propuesta fue elaborada en el contexto de los trabajos de la Fundación Foessa en las primeras fase de la crisis: Laparra, Miguel y Ayala, Luis (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid, Foessa.

6.1 La revisión del Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos

A modo de propuesta, y a la luz de las disfunciones que hemos mostrado, parece razonable pensar que la reforma del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos tendría que plantearse con los siguientes objetivos:

- La garantía efectiva de unos ingresos mínimos para todos,
- La garantía de la cohesión territorial y la mejora de la articulación entre los niveles de la administración central, autonómica y local,
- La articulación (homogeneización en ciertos aspectos) de los criterios de acceso, de las cuantías y niveles de protección, así como de las escalas de equivalencia, todo ello con una referencia más adecuada al nivel de las necesidades reales de las familias,
- El aumento del nivel de protección y la mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos,
- El desarrollo de una concepción de la "activación" para todos que sustituya la lógica de la contraprestación por la de la promoción,
- Una mejor articulación con el mercado de trabajo para los colectivos potencialmente activos en el conjunto de los dispositivos de mínimos.

Qué mejor contenido podría plantearse para el nuevo modelo social que ha de salir de la crisis que comenzar los pasos razonables para acometer este ambicioso plan de reforma, empezando, entre otras cosas, a superar el déficit de información existente en cuanto al impacto real de cada uno de los dispositivos en los sectores más necesitados, de sus efectos en la reducción de la pobreza y de la articulación entre todos ellos en dicho espacio social.

6.2 La refundación de las rentas mínimas a partir del liderazgo de la Administración Central del Estado

Además, las necesidades de la racionalidad a medio y largo plazo se entrelazan con la urgencia de dar respuestas inmediatas a las necesidades sociales que genera la crisis económica. Del cruce de estos criterios de urgencia y racionalidad, planteamos, dentro de todo ese proceso de reforma del conjunto de dispositivos, complejo, una reforma profunda e inmediata de las rentas mínimas que sólo sería viable con una implicación muy directa de la administración central del Estado.

Pocos años después de su nacimiento a principios de los noventa, desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (inicialmente el Ministerio de Asuntos Sociales) se trató de desarrollar una línea de coordinación entre los *salarios sociales* de las comunidades autónomas a través del intercambio de información entre los responsables autonómicos. Nunca se ha planteado seriamente un rol de mayor protagonismo de la administración central, más allá de la recopilación de los datos y la convocatoria de las reuniones sectoriales. La perspectiva de un largo periodo con este tipo de iniciativas nos pone de manifiesto sus fuertes limitaciones como

vía para reducir las diferencias entre unos y otros territorios en cuando al nivel de cobertura y los derechos de los ciudadanos más excluidos. Sólo desde este reconocimiento podrán pensarse otro tipo de iniciativas más efectivas para llegar realmente a completar la última red de seguridad de la protección social en España. Las opciones a barajar no serían muy distintas de las que se plantearon a mediados de los 90 (Aguilar, Laparra et al. 1995):

- Asunción por la Seguridad Social de esta nueva "contingencia"

- Aprobación de una ley de mínimos con carácter estatal

- Lanzamiento de un nuevo "plan concertado" para las rentas mínimas

En cualquiera de las tres opciones, sin embargo, será necesario *contar con la opinión de las CC.AA.* que actualmente se ocupan (mejor o peor) de esta competencia; y será muy difícil contar con su beneplácito si no hay un compromiso de financiación significativo por parte de los Presupuestos del Estado. De una forma u otra, los objetivos a conseguir de modo urgente serían los siguientes:

1. Establecer un programa básico estatal de renta mínima de inserción, garantizada como derecho, en el que, de forma inmediata. se integren los tres programas plenamente asistenciales dirigidos a población potencialmente activa: la Renta Activa de Inserción y el PREPARA, gestionadas por la administración central y las Rentas Mínimas de las CC.AA. Podría estudiarse también a medio plazo, en una segunda fase, la incorporación de las distintas modalidades de subsidio por desempleo.

2. Incorporación inmediata a este nuevo programa de todos los hogares sin recursos actualmente al margen de su ámbito de cobertura.

3. Establecer un nivel de prestación básica estatal claramente por encima del umbral de pobreza severa (los 420 euros establecidos en algunos de los últimos programas de mínimos puestos en marcha podría ser una referencia de partida para una persona). Los 600 euros demandados por las entidades sociales podría ser otra referencia.

4. Establecer complementos a esta prestación, de acuerdo con el tamaño de la familia y su composición, que sean acordes con el aumento de ingresos necesarios que supone cada miembro adicional de la familia.

5. Establecer la prestación de renta mínima de inserción como prestación de carácter diferencial de forma que se garantice un tratamiento equitativo de toda la población protegida.

6. La duración de la prestación deberá garantizarse hasta que no se vea superada la situación de necesidad, con revisiones periódicas de cada caso que no supongan la interrupción del pago y que estarán especialmente orientadas a la activación en el caso de los perceptores de larga duración.

7. Establecer la posibilidad, como incentivos para el empleo, de que los perceptores acumulen ingresos por trabajo por encima del umbral establecido, hasta un cierto límite.

8. Establecer la posibilidad de complementos económicos por parte de las comunidades autónomas allí donde se considere adecuado, bien por el nivel de precios en los productos básicos, bien por la pre-existencia de programas de rentas mínimas ya consolidados con niveles superiores de protección, bien como respuesta a un mayor compromiso ciudadano por la solidaridad en su territorio.

9. Establecer un mecanismo de coordinación administrativa que garantice la implicación de las comunidades autónomas y/o de las entidades locales (según los distintos modelos territoriales existentes) en las siguientes funciones:

   a) Captación, canalización y estudio de la demanda social

   b) Desarrollo de programas de incorporación social y laboral, complementarios a la renta mínima, adecuados a las necesidades de los usuarios y orientados hacia el mantenimiento y promoción de su potencial activo. En estos programas deberán participar de forma sustancial los servicios sociales y de empleo, pero también otros servicios de educación, salud y vivienda.

   c) Cofinanciación del conjunto del programa.

   d) Colaboración con un sistema de información homogéneo para todo el Estado, tanto para la gestión del programa, como para su evaluación y control. Este sistema deberá incorporar información sobre las características de la población protegida, las prestaciones económicas recibidas y las actividades realizadas orientadas a la incorporación social y laboral.

Establecer un sistema de participación ciudadana en torno a este programa que sirva para canalizar las demandas sociales y para mantener el necesario debate social sobre la corresponsabilidad de todos frente a los problemas de pobreza y exclusión. En este espacio de participación deberán estar presentes tanto los agentes sociales tradicionales (sindicatos, organizaciones empresariales,…), como las entidades del tercer sector que desarrollan su actividad en este ámbito.

Noviembre 2013

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, Manuel, Gaviria, Mario, et al. (1993). *Ingreso Madrileño de Integración. Primera evaluación*. Madrid, Comunidad de Madrid. Consejería de Integración Social.

Aguilar, Manuel, Laparra, Miguel, et al. (1995). *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid, Euroamérica.

Barragué, Borja y Martínez, Cesar (2012). *El régimen de garantía de ingresos mínimos en España: una propuesta de revisión*. Madrid. Fundación Alternativas.

CCOO (2013). *Propuesta de un sistema de rentas mínimas garantizadas en España*. Madrid. Confederación Sindical de CCOO.

Corera, Concepción, Laparra, Miguel, et al. (2010). *Diagnóstico sobre la exclusión social en Navarra*. Pamplona. Gobierno de Navarra / Universidad Pública de Navarra. http://www.unavarra.es/ciparaiis/publicaciones.

EAPN (2010). *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*. Brussels, European Antipoverty Network.

Frazer, Hugh y Marlier, Eric (2009). *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report*, European Commission. DG Empoyment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas (2010). *Propuestas del ercer Sector de Acción Social para una estrategia de inclusión social 2020 en España*. Madrid. EAPN-España. Plataforma de Voluntariado de España. Plataforma de ONG de Acción Social.

Laparra, M. (2005). "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España." *Documentación Social* 135(Intervención ante la exclusión social).

Laparra, Miguel (2009). "El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un 'sistema' poco sistemático". *Actuar ante la exclusión*. G. Jaraiz. Madrid, Fundación Foessa.

Laparra, Miguel (2010a). "Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate". *Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España*. VV.AA. Madrid, Fundación Luís Vives. 8.

Laparra, Miguel (2010b). "Los huecos de la protección social en España". *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. M. Laparra y B. Pérez Eransus. Madrid, Fundación Foessa.

Laparra, Miguel y Ayala, Luis (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid, Foessa.

Laparra, Miguel, Corera, Concepción, et al. (2003). *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001*. Pamplona, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

MSSSI, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012). *Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011*. Madrid. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General de Servicios Sociales para la Familia y la Infancia.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, European Commission. DG Empoyment, Social Affairs and Equal Opportunities. EU Network of Independent Experts on social inclusion.

Sanzo, Luis (2013). "La política de garantía de ingresos en Euskadi." *Zerbitzuan* 53.

Serrano, Araceli y Arriba, Ana (1998). *¿Pobres o excluidos? El ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid, Fundación Argentaria-Visor.

VVAA, Foro Pro-positivo para una Estrategia Inclusiva (2009). *Declaración de entidades sociales, profesionales y personal investigador por una estrategia inclusiva, durante y después de la crisis*. Pamplona, Cátedra UNESCO de Ciudadanía, Convivencia y Pluralismo, Upna.

Zugasti, Nerea, Laparra, Miguel, et al. (2013). *Vivir con menos de 454 Euros al mes en Navarra*. Pamplona. Cátedra Para la Igualdad y la Integración Social (CIPARAIIS). Universidad Pública de Navarra. http://www.unavarra.es/ciparaiis/

PROBLEMAS Y DIFICULTADES DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS Y PROPUESTAS

Demetrio Casado
Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)

El presente texto versa sobre los servicios sociales públicos, cuya competencia política reside en las Comunidades Autónomas . Se excluyen de esta exposición las rentas básicas o mínimas, que la legislación de algunas de aquellas integra en sus sistemas de servicios sociales. El objeto formal adoptado apunta a los problemas y dificultades graves del Estado de bienestar, el cual experimenta una fuerte presión en la actual situación de crisis económica. De los problemas y dificultades existentes, se aborda una selección realizada mediante los criterios de relevancia social y diversidad de naturaleza —este segundo da lugar a una extensión muy desigual de los diferentes apartados—. También parece oportuno advertir que, principalmente por la fragmentación territorial del objeto de examen —que se aborda seguidamente—, la información de alcance nacional sobre el mismo es muy escasa.

1. Fragmentación territorial de los servicios sociales públicos y desigualdades de cobertura

De los problemas que presentan los servicios sociales públicos de España, el de las desigualdades territoriales de su acción protectora —benefactora será más propio decir para esta rama de intervención social— es muy grave. Veamos su génesis y algunos indicadores de sus magnitudes.

1.1 Competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas

El concepto de servicios sociales y su denominación emergieron en España, tanto en el sector privado como en el público (Seguridad Social), antes de aprobarse la Constitución vigente, pero la misma no los identificó. Tras su aprobación, las Comunidades Autónomas (CC.AA.), en sus estatutos, tomaron competencia exclusiva en servicios sociales mediante la interpretación de que los mismos son parte de o coinciden con la "asistencia social"; materia que en la Constitución figura entre las susceptibles de ser incorporadas al ámbito competencial de las CC.AA. (art. 148.1.20º).

Con esa base, el Gobierno de la nación llevaría a cabo dos procesos de trasvase: 1) en 1980, se inician las transferencias competenciales y traspasos de servicios de la "asistencia social" dependiente de la hoy denominada Administración General del Estado (AGE) a los entes preautonómicos y a las CC.AA.; 2) en 1981, comienza el traspaso de "servicios sociales" de la Seguridad Social. Tras acceder el PSOE al Gobierno mediante las elecciones generales de 1982 y en el curso de los dos años siguientes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aparte de continuar las citadas operaciones desarrolló una iniciativa orientada a paliar los previ-

sibles efectos negativos de la descentralización territorial de la materia en cuestión. Aquella llegó a producir un borrador de **ley nacional de servicios sociales**. Por fortuna, contamos con información sobre el mismo emitida por un portavoz oficial (Lázaro, 1983).

Para salvar la competencia exclusiva de las CC.AA. en servicios sociales, aquel borrador llevaba la acción del Estado en dicha rama a la Seguridad Social, cuya regulación constitucional ofrece estos dos puntos de anclaje: 1) su misión alcanza a la garantía de "la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo" (art. 41); 2) el Estado tiene competencia en su legislación básica -y en su régimen económico- (art. 149.1.1º). No por obstáculos jurídicos, sino al parecer por presiones de algunas CC.AA., el Ministerio suspendió la iniciativa reseñada.

Merece la pena recordar los objetivos de la norma frustrada, porque algunos de ellos son de plena actualidad:

"1º Garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

2º Regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho al bienestar social.

3º Conseguir la unificación de los Servicios Sociales, hoy dispersos entre distintas entidades públicas dentro de cada nivel territorial (Administración Central, Autonómica y Local), logrando así la integración de las tres redes básicas existentes hoy: la Asistencia Social del Estado (transferida en su mayoría a las Comunidades Autónomas), los Servicios Sociales de la Seguridad Social (INSERSO) y la Beneficencia de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos.

4º Distribuir adecuadamente las competencias en Servicios Sociales entre los distintos escalones territoriales de la Administración Pública, partiendo del principio de que las entidades superiores no han de llevar a cabo aquellas funciones que puedan realizar las inferiores, potenciándose así a los Ayuntamientos como entes públicos territoriales de gestión de los Servicios Sociales.

5º Posibilitar la participación de los usuarios a través de un Consejo General y de Consejos sectoriales."

1.2 Leyes de servicios sociales y municipalismo

En el tiempo evocado, se aprobaron las leyes de servicios sociales del País Vasco (6/1982, de 20 de mayo) y de Navarra (14/1983, de 30 de marzo). Tras el abandono de la iniciativa en pro de la ley nacional, quedó el paso libre para la primera ley autonómica de una Comunidad gobernada por el PSOE: la 11/1984, de 6 de junio, de la Comunidad de Madrid. La misma recogió buena parte de los planteamientos del borrador de la ley nacional.

El objetivo municipalista de la ley nacional —4º de los transcritos—, mediante gestión de sus valedores sería también procurado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases

del Régimen Local. Al Municipio se le encomienda ejercer "competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas" en la "Prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social" (art 25.2.k). Para los de población superior a 20.000 habitantes, la Ley establece que "deberán prestar" servicios sociales (art. 26.1.c). Y prevé la posibilidad de que los Municipios soliciten a las CC.AA. correspondientes "dispensa de la obligación de prestar servicios mínimos" (art. 26.2). A las Diputaciones se les asigna la responsabilidad de prestar asistencia relativa a esos servicios mínimos (art. 26.3).

La Ley 7/1985 encomendó también al Municipio ejercer competencias, igualmente dentro del marco legislativo antes indicado, en "Protección de la salubridad pública" y "Participación en la gestión primaria de la salud" (art. 25.2. h e i). Pero veamos cómo se concretó esa disposición en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS). A los Ayuntamientos les asigna responsabilidades concernientes a la protección de la "salubridad pública" (art. 42.3), pero la "participación en la gestión primaria de la salud" se redujo a lo siguiente: "las Corporaciones Locales participarán en los órganos de dirección de las Áreas de Salud." (art. 42.2) En la exposición de motivos (III) se justifica ése que califica de "leve efecto centralizador" por la experiencia. También en los servicios sociales hubo alguna aplicación del principio de proximidad libre de municipalismo. La primera y más neta la llevó a cabo la Comunidad de Castilla y León, en cuyo territorio predominaba -y predomina– el minifundismo municipal. Su Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales –su elaboración se inició bajo gobierno del PSOE y se aprobó con Alianza Popular en el poder– adoptó esta fórmula: "…queda transferida a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a las Diputaciones Provinciales de la Comunidad la titularidad de las funciones correspondientes a sus competencias recogidas en el título anterior." (art. 42.1).

Como habrá podido observarse, los hechos reseñados responden a pautas aparentemente contrarias: localista en servicios sociales y antilocalista en sanidad. Pero importa aclarar que **la LGS no se desentendió del principio de proximidad a la población en el diseño organizacional de sus servicios, sino que lo aplicó mediante la configuración, dentro de las CC.AA., de "Áreas de Salud" (art. 56) y "zonas básicas de salud" (art. 62) delimitadas con criterios funcionales, sin la hipoteca de las divisiones de la Administración Local.**

1.3 El Plan Concertado

La Dirección General de Acción Social logró que su Ministerio adoptara una importante herramienta para la extensión del modelo de servicios sociales públicos que venía postulando para el nivel primario de aquellos, concebido para ser gestionado por los Municipios. Un documento administrativo inédito y temprano (Ministerio de Asuntos Sociales, s. f.) contiene la información que sigue. El inicialmente denominado Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales se inicia en 1988. Su aplicación se lleva a cabo mediante convenios-programa entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas "para financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad" (I). Tales prestaciones básicas, que son presentadas como denominador común de las leyes de servicios sociales de las CC.AA., eran éstas: información y orientación, prevención e inserción social, ayuda a domicilio y alojamiento y convivencia (II).

El Plan logró un éxito estimable en la difusión del modelo de la atención primaria de los servicios sociales de las cuatro prestaciones básicas. A la vez, la gestión de aquel por la Administración Central generó un flujo de información interregional, bien que a la sazón ya escaseaba en el Estado fragmentado.

1.4 Evidencias de las desigualdades territoriales

La información generada por la gestión del Plan Concertado muestra grandes disparidades en la acción objeto del mismo. La tabla - no figuran en la misma Navarra ni el País Vasco que, por su régimen privativo, no participaron en el Plan- muestra este hecho mediante un indicador sintético. Para mejor valorar el significado de las disparidades, téngase en cuenta que la información corresponde a 2005, octavo año de aplicación del Plan.

Tabla 1. Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales. Gasto por habitante. Año 2005

Comunidades y ciudades autónomas	Gasto por habitante (euros)	Comunidades y ciudades autónomas	Gasto por habitante (euros)
TOTAL	**20,65**	Cataluña	18,76
Andalucía	24,47	Extremadura	11,83
Aragón	18,47	Galicia	20,02
Asturias	28,51	La Rioja	14,47
Baleares (Islas)	37,26	Madrid	14,32
Canarias	22,44	Murcia	21,15
Cantabria	27,32	Comunidad Valenciana	13,92
Castilla-La Mancha	20,41	Ceuta	12,35
Castilla y León	33,05	Melilla	59,17

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007), p. 78

Por supuesto, cabe asumir que las poblaciones de las CC.AA. presentarían diferencias cuantitativas en su demanda de servicios sociales. Pero esta variable no puede explicar diferencias del gasto por habitante como la que separa a Islas Baleares (37,26 euros) de Extremadura (11,38 euros).

Por un proceso de difusión y por efecto de la brega mantenida por la Dirección General de Acción Social, las leyes de servicios sociales que fueron aprobando las CC.AA. convergieron en no pocos de sus componentes. Pero hubo también importantes factores generadores de diferencias y de desigualdades: cambios de las concepciones técnicas en el curso del tiempo, distintas ideologías y opciones políticas de los gobiernos de las CC.AA., disparidades de situación financiera, desigual capacidad de presión de las asociaciones de afectados por necesidades objeto de los servicios sociales en las distintas regiones. **Dichas diferencias y desigualdades se fueron manifestando en aspectos sustantivos, como los elencos de prestaciones y su régimen de acceso. Y se produjeron diferencias también en la acción y facultades que las CC.AA. descentralizaron a las corporaciones locales –principalmente municipios– de sus territorios**. Veamos ahora información sobre desigualdades territoriales relativa al conjunto de los servicios sociales públicos –no sólo del nivel primario, como la del Plan Concertado–.

Para 2006, las desigualdades en la intensidad de cobertura de las CC.AA. pueden ser indicadas por estos datos (Adelantado *et al*, 2013: 47 y 48): el gasto por habitante en servicios sociales públicos del conjunto nacional era de 119,31euros. Las tres CC.AA. con valores superiores alcanzaban estas cifras: País Vasco, 273,88; Castilla-La Mancha, 193,69; Castilla y León, 178,75. Y estos son los valores de las tres con menor gasto: Comunidad Valenciana, 36,14; Canarias, 42,68; Murcia, 57,63. Parece obvio que tales diferencias no pueden ser explicadas por las de la demanda.

Alicia Sarabia (2007: 333 y 342) reseñó una amplia gama de problemas de los servicios sociales y, entre ellos, estos efectos de la descentralización territorial: desigualdad de cobertura según el lugar de residencia, que llegaba a motivar cambios de la misma por "interés social" y, alternativamente, ruptura de la continuidad de cuidados derivados de cambios de residencia.

En el VI Informe de la Fundación FOESSA y en una publicación posterior patrocinada por dicha entidad se ofrecieron relaciones de problemas conectados con la descentralización territorial. Su importancia puede ser indicada mediante sendos ejemplos de las fuentes mencionadas. A la altura de 2008, frente a algunos casos positivos –como Andalucía, Castilla-La Mancha y Madrid–, la mayor parte de las CC.AA. no habían desarrollado los medios oportunos para la necesaria colaboración de los servicios sociales con los sanitarios de salud mental –colaboración preceptuada por la Ley General de Sanidad (art. 20) – (Casado: 2008: 419). En 2007, los índices de cobertura de la ayuda a domicilio y las plazas residenciales por cada cien personas de 65 años y más presentaban desigualdades como éstas: Andalucía, 3,26 y 1,05; Castilla y León, 4,35 y 2,15 (Casado, 2010: 194).

1.5 La LAAD

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD) creó un Sistema (SAAD) que afronta situaciones y provee prestaciones del ámbito material de los servicios sociales; así pues, dicha norma es una ley nacional de una parte de los mismos. Aparte de su ámbito territorial, difiere de las leyes de servicios sociales de las CC.AA. en su fundamento constitucional, el régimen jurídico de su acción, su financiación y su gobierno. La LAAD se dictó "al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular 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, conforme al artículo 149.1.1º" (disposición final octava). Cada una de las leyes de servicios sociales establece diferentes regímenes de acceso para distintas clases de prestaciones; en cambio, la LAAD garantiza mediante derecho subjetivo (art. 1) tanto su catálogo de servicios como sus prestaciones económicas. La financiación es compartida por la AGE y las CC.AA. (art. 32), además de por los beneficiarios –copago– (art. 33). El gobierno del SADD es compartido igualmente por ambos agentes públicos (arts. 9 a 11).

La LAAD declara que "tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia" (art. 1). Pero **la configuración del SAAD no aseguró esa igualdad en la dimensión territorial**.

Aparte de otros factores de desigualdad en la acción de las CC.AA., veamos la regulación de los "niveles de protección" (arts. 7, 9.2, 10 y 32) del SAAD. El mínimo es fijado y financiado por la AGE para todas las CC.AA. Un segundo nivel es acordado por la AGE y las CC.AA., lo que posibilita deferencias entre éstas. El tercer nivel de protección se adopta libremente por cada Comunidad (art. 7.3º), de modo que la desigualdad territorial en la extensión –y en la intensidad– de la acción está asegurada.

Tabla 2. Personas beneficiarias con prestaciones en relación a la población de las CC.AA. (situación a 31 de agosto de 2013)

Comunidades y ciudades autónomas	% Población beneficiaria	Comunidades y ciudades autónomas	% Población beneficiaria
TOTAL	**1,57**	Comunitat Valenciana	0,77
Andalucía	2,05	Extremadura	1,79
Aragón	1,40	Galicia	1,39
Asturias	1,45	Madrid (Comunidad de)	1,26
Balears (Illes)	0,90	Murcia (Región de) (*)	1,63
Canarias	0,54	Navarra (Comunidad Foral de)	1,26
Cantabria	2,51	País Vasco	1,87
Castilla y León	2,39	Rioja (La)	2,15
Castilla-La Mancha	1,72	Ceuta Melilla	1,16
Catalunya	1,81		

Notas:
De la fuente: Las poblaciones base de los porcentajes son las publicadas por el INE para el 1.1.2012.
Información del SISAAD: El valor de Murcia está basado en información incompleta.
Fuente: www.dependencia.imserso.es

Las diferencias que muestra la tabla anterior –la mezcla lingüística de la misma es de la fuente– no pueden ser explicadas por las desigualdades territoriales de la prevalencia de las situaciones de dependencia cubiertas por la LAAD.

La distribución por CC.AA. de los beneficiarios de la LAAD según la clase de las prestaciones que reciben es indicadora de la desigualdad de criterios en la aplicación de aquella. El Sistema de Información del SAAD ofrece las estadísticas de la distribución de las personas beneficiarias para: 1) el total de prestaciones por servicios -incluye las económicas que se aplican a la adquisición de los mismos–; 2) la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF). Veamos los extremos de dicha distribución al 31 de agosto de 2013 (www.dependencia.imserso.es). Encabeza la preferencia por los servicios Galicia, con un 77,31% de beneficiarios de los mismos; le sigue Madrid, con un 70,30%. Las Comunidades con menores frecuencias en esa opción son Islas Baleares, con un 30,02%, y Murcia con un 35,77%.

No obstante sus limitaciones, la LAAD es una aportación importante contra las desigualdades territoriales relativas a una parte de la acción de los servicios sociales públicos, la destinada a las situaciones críticas de déficit funcional. **La equidad social impone abordar una iniciativa de alcance nacional semejante —y mejorada mediante la enseñanza que los fallos de la LAAD ofrece— para las situaciones igualmente críticas de déficit social**. Pueden servir, como

ejemplo la carencia de atención familiar de menores, el riesgo para la seguridad personal por terrorismo o por violencia doméstica, el "sinhogarismo", el aislamiento institucional y social de inmigrantes.

Propuesta

En pro de la igualdad territorial de cobertura de los servicios sociales públicos y del régimen de acceso a sus prestaciones, deben acordarse **medidas legislativas y de política presupuestaria del Estado** para dicha rama del bienestar, siguiendo estos criterios:

- Para posibilitar su estabilidad en el tiempo, son deseables amplios apoyos técnico y político.

- El objetivo principal consistiría en garantizar —al ritmo que resulte posible— el acceso igualitario en el plano territorial a **catálogos nacionales de prestaciones para, por una parte, situaciones de dependencia funcional y, por otra, carencias graves de apoyos familiares o sociales.**

- Para avanzar en la reducción de las desigualdades territoriales de la aplicación de la LAAD, debe incrementarse la aportación financiera de la AGE y su competencia reglamentaria.

- Los servicios nacionales para la atención a las situaciones de necesidad social graves podrían ubicarse en el ámbito institucional de la Seguridad Social, modalidad no contributiva. Su financiación correría a cargo de la AGE, que ostentaría la capacidad de desarrollo reglamentario y de gestión directa o indirecta de los mismos. Esta segunda modalidad posibilitaría la concertación, aparte de con otros agentes, con las CC. AA.

- El principio de proximidad a los ciudadanos se aplicará, como en el Servicio Nacional de Salud, sin hipoteca con la división territorial de las Corporaciones Locales (CC.LL.).

2. Asunción y asignación a los servicios sociales públicos de responsabilidades ¿impropias? relativas a situaciones de grave necesidad económica

La denominación "servicios sociales" denota un contenido de atención personal, no económico. En concordancia con esto, el grueso de los medios que ofrecen los sistemas públicos de dicha rama del bienestar es efectivamente de apoyos personales. Pero los mismos van acompañados de otras clases de medios.

Las primeras leyes de servicios sociales de las CC.AA. dieron cabida a **prestaciones económicas no periódicas para situaciones de carencia grave de medios para la subsistencia.** Esta pauta se ha mantenido con la novedad de que algunas leyes incluyeron también prestaciones económicas periódicas para tales situaciones; lo que no se considera aquí.

La heterogeneidad de los catálogos o carteras de prestaciones de los servicios sociales públicos se amplía con las prestaciones "tecnológicas" o "materiales", que abarcan desde las tra-

dicionales ayudas técnicas –hoy denominadas productos de apoyo–, hasta los medios electrónicos necesarios para la teleasistencia.

Veamos ahora una valoración externa de las prestaciones reseñadas. Desde 2008, el Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española (ORS) viene elaborando y publicando información sobre las peticiones y prestaciones de ayudas individuales recibidas y dispensadas por los servicios de las Cáritas diocesanas y parroquiales. Una parte de su contenido es relevante para el conocimiento de las dificultades y fallos de los servicios sociales públicos, porque algunos de los afectados recurren en busca de ayuda sustitutoria a Cáritas; lo que es registrado por ésta. Recientemente, uno de los investigadores del equipo de estudios de dicha institución ha publicado un trabajo de síntesis de la información recogida por el ORS, en el que, refiriéndose a los "servicios sociales públicos", afirma lo siguiente: "su concepción de la 'necesidad básica' es reducido y no incluye, a menudo, aspectos como la alimentación, suministros, alquileres, ropa, calzado, enseres, gastos sanitarios y de medicamentos, transporte, etc." (López Jiménez, 2013: 215).

Dejando aparte la cuestión simbólica de que la etiqueta "servicios sociales" es insuficiente para significar, además de su contenido prestacional propio, aportaciones económicas destinadas a cubrir diversas necesidades de subsistencia, **parece oportuno preguntarse si no sería conveniente distribuir la responsabilidad de su cobertura -mediante ayudas no periódicas- entre las diferentes ramas públicas del bienestar según las clases de las necesidades**. Se trata de una opción fundada en "la necesaria complementariedad entre las diferentes ramas de la acción pro bienestar" (Fantova, 2008: 46).

Propuesta

Para **mejorar la eficacia y la eficiencia en la atención a situaciones de necesidad por carencias circunstanciales graves**, parece aconsejable llevar a cabo un estudio de las ventajas e inconvenientes de la concentración en los servicios sociales públicos del grueso de las prestaciones económicas no periódicas para situaciones de necesidad grave, frente a la alternativa de distribuir la responsabilidad de su provisión entre las diferentes ramas del bienestar, siguiendo el criterio de afinidad material; y actuar de acuerdo con los resultados.

3. Deficiencias sustantivas y técnicas de la oferta efectiva

La oferta efectiva de los servicios sociales públicos debe incluir los medios necesarios para cubrir la demanda que les concierne, los cuales han de ser provistos mediante los recursos de gestión y las técnicas de servicio que procuren la máxima eficiencia, con el mínimo de efectos adversos. Por la amplitud de ambas cuestiones, este apartado sólo contiene sendas muestras de deficiencias en ambas vertientes.

3.1 Escasez de medios de acción de objeto local y enfoque comunitario

Las necesidades y aspiraciones objeto de los servicios sociales están en función de factores individuales y sociales. Y dichas necesidades y aspiraciones pueden ser abordadas, tanto

mediante la dispensación de ayudas, como por modos comunitarios. Veamos un ejemplo. La crianza infantil requiere la dedicación de sus progenitores, pero a los mismos les convienen, e incluso pueden necesitar inexcusablemente, apoyos complementarios y de suplencia circunstancial. Ante este frente de demanda, los servicios sociales públicos tienen dos opciones básicas: dispensar prestaciones de ayuda directa –como el servicio de ayuda a domicilio-, o promover redes familiares y comunitarias de cooperación.

En los decenios anteriores a la toma de competencia en servicios sociales por las CC.AA., se desarrolló en España un estimable flujo de iniciativas de acción local orientadas a promover la cooperación (Aguilar, 2005); una parte de ellas respondía al modelo "desarrollo comunitario". Sus objetivos y medios no se limitaban a los que adoptarían los servicios sociales públicos, pero había coincidencias parciales que posibilitaban la incorporación por los mismos –eventualmente en sociedad con otras ramas– de ese modelo de intervención.

El término "comunitario" y aun la denominación indicada fueron recogidos de modos diversos por la legislación de servicios sociales, pero ello no ha ido acompañado del desarrollo efectivo por los órganos públicos gestores de los mismos de un volumen apreciable de proyectos de ese signo. Y tampoco han producido un bagaje significativo de otras clases de acción social de alcance colectivo y aplicación local para promover la cooperación. El hecho es particularmente lamentable por, al menos, estas dos circunstancias: la **economía de recursos públicos** que se deriva de la producción de bienes mediante la cooperación de los destinatarios de los mismos; y el valor añadido **desarrollo humano** que genera la participación y la cooperación.

¿Por qué se ha producido la pérdida reseñada? Aparte de otros posibles factores, cabe señalar que el modelo de organización y gestión adoptado por los servicios sociales públicos llamados a actuar en el nivel local no parece adecuado para las acciones de carácter participativo y promocional. Sirvan como ejemplo estas circunstancias de dichos servicios que tienen encomendada la acción local: predominio del trabajo en oficinas de permanencia y espera de los clientes sobre la práctica visitadora, horarios del personal coincidentes con los laborales del común de la población, ausencia de recompensas (remuneración, movilidad profesional) por las acciones que logran valor añadido, hegemonía del enfoque individual de atención.

3.2 Déficit de proactividad

El común de la población carece de capacidad para prever todos los riesgos que bloquean o amenazan su bienestar y desconoce al menos parte de los medios adecuados para promoverlo. Si la intervención y las políticas sociales no actúan proactivamente, su oferta llegará menos de lo deseable y aun exigible a personas afectadas por circunstancias como éstas: carencia de información, timidez, indolencia, depresión, desorientación, sobrecarga de ocupaciones, problemas administrativos para el acceso a las prestaciones públicas, carencia de medios para proveerse en el mercado, etc. Para cumplir su misión, los servicios sociales públicos están llamados a gestionarse con anticipación o prontitud, saliendo al encuentro de las demandas latentes, sin esperar necesariamente a las manifiestas (Casado, 2007: pp. 284 y 285).

El Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud incluye en la misma la "Atención primaria a demanda, programada y urgente tanto en la consulta como en el domicilio del enfermo" (anexo II.1). **En los servicios sociales públicos, de hecho, se practica casi únicamente la atención a demanda.**

Puede argüirse que la escasez de recursos en relación con la demanda manifiesta bloquea la opción proactiva. Pero cabe temer que existe un déficit de la misma en la cultura de los servicios sociales. Veamos un indicio. El catálogo de servicios de la LAAD incluye la "prevención de las situaciones de dependencia" (art. 15.1.a). Para acceder a la misma, la Ley no establece como requisito el diagnóstico de riesgo de dicha afectación, sino el reconocimiento administrativo de que la misma se ha producido (art. 4.1). Es decir, adopta la opción reactiva, como para las prestaciones de atención asistencial, lo que no ha dado lugar a manifestaciones públicas de sorpresa ni de malestar importantes en el ámbito de los servicios sociales.

Propuesta

Para la **corrección de las deficiencias sustantivas e instrumentales de la oferta efectiva de los servicios sociales**, parece oportuno emprender un programa *ad hoc* siguiendo estas orientaciones:

- Articular la participación de las consejerías de las CC.AA. responsables de la gestión de los servicios sociales y, con funciones de facilitador, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

- Realizar un **diagnóstico** de las deficiencias existentes en las carteras de prestaciones y en los modos de proveer las diferentes clases de éstas, y formular las **recomendaciones** de mejora oportunas.

- En cuanto a la composición de las carteras de servicios, prestar especial atención a la posible ampliación de las acciones de objeto local y sentido comunitario y, en general, a las orientadas al desarrollo de las personas y de las colectividades.

- En la vertiente de los recursos instrumentales, prestar igualmente especial atención a la extensión máxima posible del enfoque proactivo.

4. Relaciones intersectoriales de fomento, colaboración y suplencia

En el ámbito de los servicios sociales, se desarrollan relaciones entre los sectores privados y público, las cuales pueden entrañar algunos problemas que merecen ser considerados.

4.1 Fomento y colaboración

Tras tomar competencia las CC.AA. en los servicios sociales públicos, los mismos contaron con recursos humanos y equipamientos preexistentes de estas procedencias: 1) la parte de la Beneficencia de las CC.LL. correspondiente a la materia que aquí se considera –es decir, no sanitaria ni educacional–; 2) la Asistencia Social nacional –suma de la Beneficencia central y

de Auxilio Social– cuyos servicios fueron transferidos a las CC.AA.; y 3) el INSERSO, una gran parte de cuyos recursos fueron traspasados a las CC.AA.

Los recursos públicos mencionados no bastaban para cubrir la demanda de servicios sociales existente y, en esa brecha, los agentes del sector no lucrativo desempeñaron una labor muy estimable. Algunas de las actividades voluntarias eran objeto de ayuda pública. El medio más común de apoyo eran las subvenciones, pero ciertas entidades sociales se beneficiaban de otros medios de apoyo; tal era –y es– el caso de Cruz Roja y de la ONCE –entidades con obligaciones estatutarias de colaboración con el sector público–.

Sobre todo por efecto del Plan Concertado, las CC.AA. y las CC.LL. fueron bastante activas en el desarrollo de recursos propios correspondientes al nivel primario de los servicios sociales. En cambio, en el nivel de los servicios especializados, permitieron y aun indujeron la acción de los sectores privados. Este efecto se produjo por las políticas de subvenciones a entidades no lucrativas y de gestión pública indirecta (contratación y concertación) de la provisión de servicios sociales públicos.

En los primeros años de la nueva configuración de los servicios sociales, además de continuar las líneas de subvenciones pretéritas, se creó una nueva de gran caudal: la asignación del 0.52 % –posteriormente incrementado al 0,7%– del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para "fines de interés social", posibilidad ofrecida a los contribuyentes en la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. El Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, estableció los fines de la aplicación de lo recaudado por dicha asignación para actividades en España y de ámbito internacional. Los primeros coinciden en gran parte con el campo de acción los servicios sociales: "los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales, sin fines de lucro, dirigidas a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, personas discapacitadas para el trabajo o incursas en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social para cubrir necesidades sociales de interés general…" (art. 2). Quede constancia, de todos modos, de que esta acción subvencionadora no alcanzaba –ni alcanza– a cubrir toda la acción voluntaria en el campo de los servicios sociales.

Por otra parte, en el tiempo indicado, se amplió la utilización de la gestión pública indirecta para la provisión de servicios sociales (Barea Tejeiro, 1997: 114). Pueden servir para mostrar que ha llegado a asentarse en la cultura política de los servicios sociales esta forma de colaboración intersectorial las siguientes disposiciones de la LAAD:

> "Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados." (art. 14.2)
>
> "El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función" (art. 23)

"El servicio de atención residencial será prestado por las Administraciones Públicas en centros propios y concertados. (art. 25.4)

La concesión de subvenciones por el sector público a entidades privadas es un medio legítimo de su acción siempre que se apliquen a actividades que no son responsabilidad reglada de aquel. Las entidades privadas destinatarias de las subvenciones no están obligadas a cubrir toda la demanda de su campo de acción. La misma, por lo demás, no tiene porqué atenerse a las reglas de la acción pública que aseguran la satisfacción de los derechos –sociales, en este caso– de los ciudadanos. Y en la fijación de las cuantías de los créditos para subvenciones las Administraciones públicas no están obligadas a cubrir la totalidad de la demanda social existente o previsible. Por lo dicho, la subvención es un medio de ayuda y fomento para la acción privada, pero no una alternativa a la acción pública obligatoria. Como no se dispone de información empírica que posibilite la búsqueda de malas prácticas relativas a las subvenciones, quede constancia al menos del riesgo de las mismas.

La provisión de servicios públicos mediante colaboración privada establecida en conciertos y contratos está prevista y regulada en y por leyes aplicables a los servicios sociales públicos. Y cabe añadir que los gestores públicos están obligados a valorar las distintas modalidades de gestión para los servicios que tienen encomendados en orden a adoptar las opciones -simples o compuestas– más convenientes para las circunstancias de su ámbito. Por ello, debe fijarse la atención en el cumplimiento de la legislación aludida y de ese deber. La situación de hecho es muy dispar. En la tabla adjunta puede verse cómo las dos CC.AA. más destacadas en la oferta de plazas residenciales para personas mayores han seguido pautas contrarias en cuanto al uso de la gestión pública indirecta. Y es el caso que no se dispone de instrumentos que permitan valorar esas opciones.

Tabla 3. Plazas públicas en residencias para personas mayores de las dos CC.AA. con los índices de cobertura más altos. % de las públicas no concertadas. Enero de 2010

	Número de plazas		% de 2 sobre 1
	1. Públicas, incluidas las concertadas	2. Publicas no concertadas	
TOTAL nacional	182.900	86.340	47,7
Cantabria	3.378	522	15,4
Extremadura	7.032	5.940	84,4

Fuente: Observatorio de Personas Mayores del Imserso (2012), Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por Comunidades Autónomas, p 372.

4.2 Los servicios sociales públicos, desbordados por la crisis

El estimable crecimiento de la acción pública directa e indirecta en el ámbito de los servicios sociales no ha logrado cubrir toda su demanda, ni siquiera la correspondiente a la población con peor situación socioeconómica. Ello ha sido ocasión para la continuidad de la acción de las entidades voluntarias. La información de Cáritas sobre su actividad así lo indica y muestra que la crisis ha generado un importante incremento de la demanda que recibe su red asis-

tencial. He aquí algunos datos procedentes de su ORS (López Jiménez, 2013) -las negritas son del original–:

> "Desde que comenzó la crisis, se ha triplicado el número de personas atendidas por Cáritas en cinco años (2007 a 2012)." (p. 196)
>
> "Los equipos de las CC.DD. [Caritas diocesanas] describen desde su experiencia cotidiana las situaciones que se están produciendo en el acceso a las prestaciones y servicios sociales públicos de carácter autonómico y municipal en los últimos cuatro años (2008-2011), condicionando el ejercicio de fluido de dichos derechos sociales de las personas y familias en situación de pobreza y exclusión: *Requisitos de acceso duros, Retrasos en la tramitación y Reducciones presupuestarias*." (p. 216)
>
> "**El tiempo para concertar una primera cita o entrevista inicial** en los servicios sociales públicos sigue siendo como media de 25 días, según los agentes de Cáritas. En los servicios de acogida y asistencia de Cáritas este tiempo es de 5 días… Si consideramos el tiempo que transcurre entre la primera cita y la respuesta efectiva, **el tiempo de tramitación y gestión de las respuestas efectivas** en los servicios sociales públicos se ha reducido de 82 a **65 días** entre el 2009 y el 2011." (pp. 216 y 217)

A propósito del endurecimiento de requisitos y de los retrasos en la tramitación, veamos un antecedente de facilitación procedimental para los casos de urgencia. La Ley 183/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, adoptó para la misma el siguiente régimen de asistencia complementaria de su acción protectora básica: "La Seguridad Social, con cargo a los fondos que al efecto se determinen, podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellos dependan, los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones." (base decimosexta.67)

Cáritas recibe subvenciones públicas, pero la mayor parte de sus recursos son de origen privado. En la Memoria 2012 de la institución, se ofrecen estos datos relativos al conjunto de su acción -no sólo la correspondiente a servicios sociales– (Cáritas, 2013a): del personal que realizó su acción asistencial, 70.229 fueron voluntarios y 4.23 remunerados (p. 9); el gasto total realizado ascendió a 276.272.706 euros, de los cuales sólo el 29,80% fue financiado con recursos de procedencia pública (p. 11).

Para terminar, repárese en el siguiente dato recogido en el VIII Informe del ORS y que revela el papel supletorio de Cáritas respecto a las carencias públicas: "el 67% de las personas que acuden a Cáritas pasó antes por los servicios sociales públicos" (Caritas, 2013b: p. 19).

Propuestas

- Especialmente, las instancias con responsabilidades cívicas formalizadas deben **vigilar la posible utilización de las subvenciones para actividades de servicios sociales privados que debieran ser objeto de cobertura pública obligatoria y, en su caso, emitir las oportunas denuncias**. Los gabinetes de estudios politicosociales y observatorios independientes de ese campo podrían cumplir la función de investigación necesaria a los efectos indicados.

- Es deseable que la investigación aplicada a la intervención y la política social lleve a cabo **estudios de valoración, en referencia a la calidad y a la eficiencia, de las distintas opciones de gestión de servicios sociales públicos**. Para esta función, además de la independencia, parece necesaria la especialización en estudios de organización y gestión.

- Las Administraciones gestoras de los servicios sociales públicos deben adoptar **normas de procedimiento adecuadas para afrontar las situaciones de necesidad urgentes.**

- **Las Administraciones públicas causantes, por incumplimiento de sus obligaciones, de sobrecargas de demanda de servicios sociales privados no lucrativos deben proveer a reparar, de modo simbólico y material, a las entidades privadas afectadas.** Una de las vías utilizables para dicha reparación pudiera ser el reconocimiento de las sobrecargas aludidas como mérito alegable y valorable en las convocatorias de subvenciones públicas.

Noviembre, 2013

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adelantado, J. *et al*. (2013): "La dimensión simbólica, sustantiva y operativa de las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)", *Zerbitzuan*, nº 53.

Aguilar Idáñez, M. J. (2005): "Aproximación histórica al desarrollo comunitario en España", en Guillén Sádaba, E. (comp.), *Sobre problemas y respuestas sociales*, Barcelona, Hacer Editorial.

Barea Tejeiro, J. (dir.) (1997): *El gasto público en servicios sociales en España*, Ministerio de Asuntos Sociales.

Cáritas (2013a): *Memoria 2012*, www.caritas.es.

Cáritas (2013b): VIII *Informe del Observatorio de la Realidad Social* (octubre 2013), www.caritas.es

Casado, D. (2007): "Objetivos permanentes y enfoques de los servicios sociales", en Casado, D. y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Madrid, Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA.

Casado, D. (2008): "Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza marginación social, exclusiones y desigualdades", en Renes, V. (coord.), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Madrid, Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA.

Casado, D. (2010): "La descentralización de los servicios sociales públicos. Problemas", en Casado, D. (coord.), *Leyes de servicios sociales del siglo XXI*, Madrid, Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA.
Fantova, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Lázaro, L. (1983): "El estado de la descentralización de los servicios sociales en España", en *Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías*, Marsiega, Madrid, 1983, pág. 121 y 122.

López Jiménez, J. J. (2013): "Del estado de la cuestión a la naturaleza de la cuestión: cinco años de Observatorio de la Realidad Social de Cáritas", *Documentación Social*, nº 166.

Ministerio de Asuntos Sociales (s. f): Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales, multicopiado.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997): *El Sistema Público de Servicios Sociales.*

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales 2005-2006. Memoria de ejecución.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, multicopiado.

Observatorio de Personas Mayores del Imserso (2012): *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por Comunidades autónomas*. Imserso.

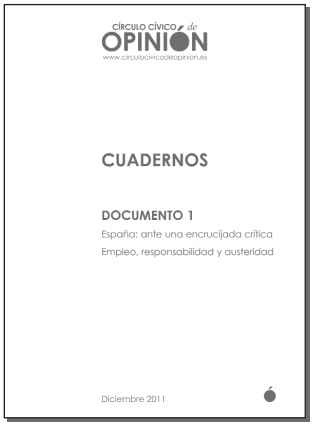
Roldán García, E y García Giraldes, T (2006): *Políticas de servicios sociales*, Madrid, Síntesis.

Sarabia, A. (2008): "Propuestas de mejora en la organización y gestión de los servicios sociales. Diagnóstico funcional y sugerencias de cambio", en Casado, D. y Fantova, F. (coords.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Madrid, Carítas Española Editores y Fundación FOESSA.

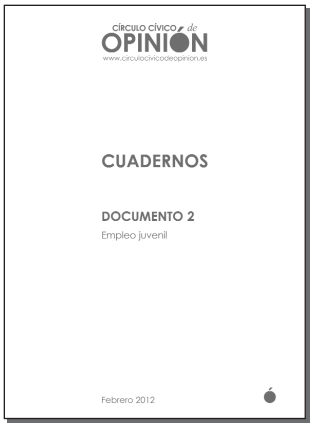
www.dependencia.imserso.es

PUBLICACIONES

Colección CUADERNOS
DOCUMENTOS E INFORMES

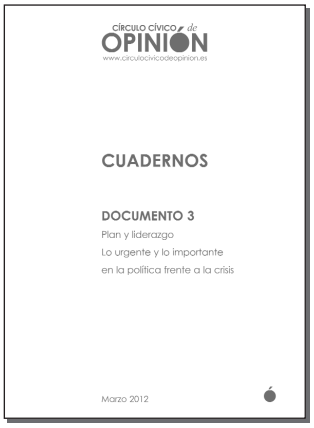


DOCUMENTO nº 1
España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011



DOCUMENTO nº 2
Propuestas para fomentar el empleo juvenil
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

INFORMES
Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.
L. Garrido Medina, UNED
El empleo juvenil en España: un problema estructural.
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

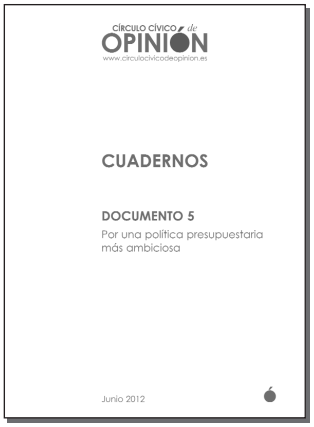


DOCUMENTO nº 3
Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la politica frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

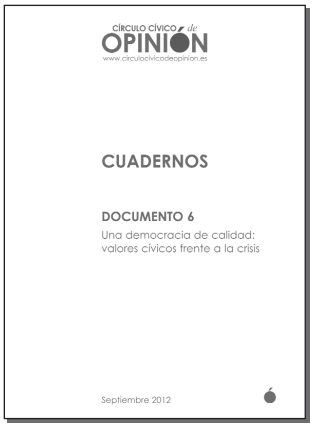
INFORMES
Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.
J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza
Políticas para una recesión de balance.
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada
Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.
A. Torrero, Universidad de Alcalá
La política económica frente a los problemas urgentes e importantes de la economía española actual.
A. Costas, Círculo de Economía

DOCUMENTO nº 4
La refundición de los reguladores
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

INFORMES
Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona
Estabilidad regulatoria.
F.J. Villar, Universidad de Barcelona
Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.
A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra
La estabilidad de la regulación económica.
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

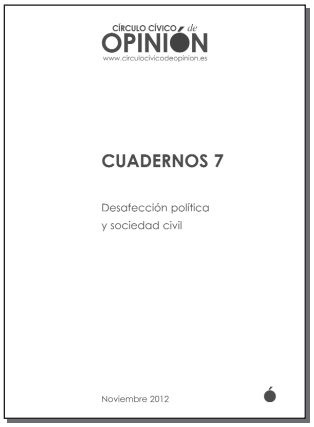


DOCUMENTO nº 5
Por una política presupuestaria más ambiciosa
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



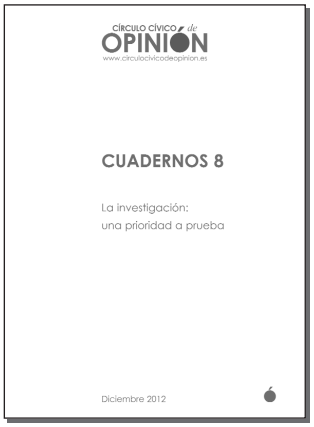
DOCUMENTO nº 6
Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES
La moral de la democracia.
V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona
Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.
A. Cortina, Universidad de Valencia
Raíces privadas de la ética pública.
J. Goma Lanzón, Fundación Juan March
Remedios para lo irremediable.
F. Savater, escritor



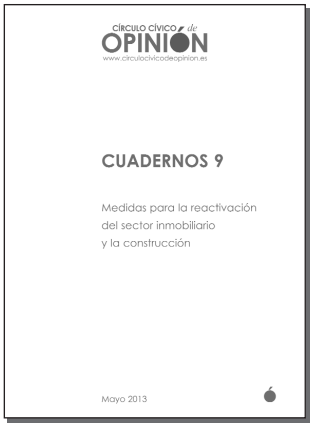
DOCUMENTO nº 7
Desafección política y sociedad civil
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES
Partidos políticos y sociedad civil:
análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.
J. Rupérez, Embajador de España
La presunta desafección democrática.
J. M. Ruiz Soroa, abogado
Wikicracia y antipolítica.
I. Camacho, periodista y escritor
Fallo de país.
A. Ortega, escritor y periodista
Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.
J. I. Torreblanca, UNED



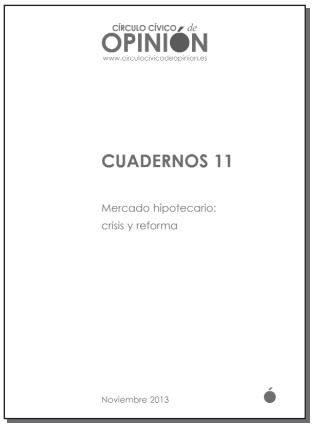
DOCUMENTO nº 8
La investigación: una prioridad a prueba
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

INFORMES
Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis: un breve informe de situación y algunas propuestas.
F. Cossío, UPV, Ikerbasque
La ciencia española entre dos leyes.
J. López Facal, CSIC



DOCUMENTO nº 9
Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

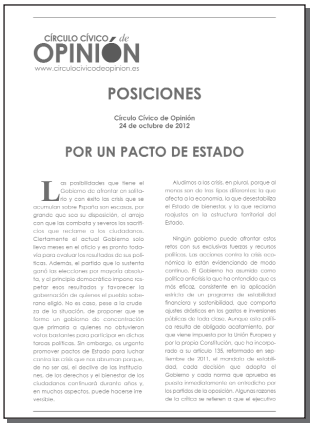
INFORMES
La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.
L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid
Territorio y ciudad, después de la crisis.
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada
El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane. Sacar lecciones de la crisis.
J.Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid



DOCUMENTO nº 11
El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES
Informe sobre los desahucios.
M. Atienza, Universidad de Alicante
La crisis de la hipoteca.
M. Hernández-Gil Mancha
Hipoteca y sobreendeudamiento. Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.
E. Calmarza Cuencas

Colección POSICIONES



CÍRCULO CÍVICO de OPINIÓN
www.circulocivicodeopinion.es

POSICIONES

Círculo Cívico de Opinión
24 de octubre de 2012

POR UN PACTO DE ESTADO

Las posibilidades que tiene el Gobierno de afrontar en solitario y con éxito las crisis que se acumulan sobre España son escasas, por grande que sea su disposición, al apoyo con que las combata y severos los sacrificios que reclame a los ciudadanos. Ciertamente el actual Gobierno salió llevo meses en el ofício y es pronto todavía para evaluar los resultados de sus políticas. Además, el partido que lo sustenta ganó las elecciones por mayoría absoluta, y el principio democrático impone respetar esos resultados y favorecer la gobernabilidad de quienes el pueblo soberano eligió. No es caso, pese a la crudeza de la situación, de proponer que se forme un gobierno de concentración que primara a quienes no obtuvieran votos bastantes para participar en dichas tareas políticas. Sin embargo, es urgente promover pactos de Estado para luchar contra las crisis que nos abruman porque, de no ser así, el declive de las instituciones, de los derechos y el bienestar de los ciudadanos continuará durante años y, en muchos aspectos, puede hacerse irreversible.

Aludimos a las crisis, en plural, porque al menos son de tres tipos diferentes: la que afecta a la economía, la que desestabiliza el Estado de bienestar, y la que reclama rodajitas en la estructura territorial del Estado.

Ningún gobierno puede afrontar estos retos con sus exclusivas fuerzas y recursos políticos. Los acciones contra la crisis económica lo están evidenciando de modo continuo. El Gobierno ha asumido como política oficial la que ha entendido que es más eficaz: consistente en la aplicación estricta de un programa de estabilidad financiera y sostenibilidad, que comporta ajustes drásticos en los gastos e inversiones públicas de toda clase. Aunque esta política resulta de obligado acatamiento, porque viene impuesta por la Unión Europea y por la propia Constitución, que ha incorporado a su artículo 135, reformado en septiembre de 2011, el mandato de estabilidad, cada decisión que adopta el Gobierno y cada norma que aprueba es puesta inmediatamente en entredicho por los partidos de la oposición. Algunas razones de la crítica se refieren a que el ejecutivo

POR UN PACTO DE ESTADO
Octubre de 2012

ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES
Noviembre de 2012

CORRUPCIÓN POLÍTICA
Febrero de 2013

ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO
Mayo de 2013

OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Mayo de 2013

SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO
Julio de 2013

POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA
Octubre de 2013

SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Antonio-Miguel Bernal
Historiador

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Economía Aplicada

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Pablo Fusi
Historiador

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset
Director de Relaciones Internacionales
Iberdrola

Jaume Giró
Director General Adjunto
CaixaBank

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Fernando González Urbaneja
Periodista

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Carlos López Blanco
Director Global de Asuntos Públicos
Telefónica

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Eva Piera Rojo
Directora de Relaciones Institucionales
BBVA

Josep Piqué
Presidente del Círculo de Economía

Javier Rupérez
Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

Juan-Miguel Villar Mir
Presidente de OHL

José Ignacio Wert*
Sociólogo

**Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

ó