

El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos

JOSÉ A. NOGUERA*

RESUMEN

El crecimiento del número de hogares en situación de pobreza durante la crisis y las lagunas del actual sistema de prestaciones sociales han dado protagonismo a la reforma del sistema de garantía de rentas en la agenda política española. Este artículo parte de una tipología de políticas de garantía de rentas para revisar las principales propuestas de reforma que partidos políticos y sindicatos han planteado durante el ciclo electoral 2015-2019. Se concluye que existe una notable coincidencia potencial y complementariedad entre las propuestas. Las reformas en los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas pueden aportar mayor conocimiento al respecto.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada hace ya una década ha tenido como uno de sus principales efectos el crecimiento de las situaciones de emergencia social, pobreza monetaria y exclusión en España. Diversos indicadores estadísticos y estudios lo corroboran, mostrando que los efectos de la crisis se han hecho sentir con especial virulencia sobre los hogares más vulne-

* Universitat Autònoma de Barcelona (jose.noguera@uab.cat).

rables económicamente¹. La *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* del Instituto Nacional de Estadística (INE) documenta que la tasa de riesgo de pobreza (total nacional) ascendió del 19,8 por ciento en 2008 a un máximo histórico del 22,3 por ciento en 2016, situándose en 2017, último año para el que existe estimación, en el 21,6 por ciento. Esto significa que continúa habiendo casi un millón de personas más en riesgo de pobreza que al inicio de la crisis, a pesar de que ya se partía de una tasa anómalamente alta en el contexto de la Unión Europea, contexto en el que España se sitúa como el tercer país con mayor tasa de pobreza monetaria, tras Bulgaria y Rumanía.

Más preocupante incluso ha sido la casi duplicación de la tasa de privación material severa, que indica el porcentaje de personas en hogares que no pueden sufragar cuatro o más de los nueve ítems de consumos básicos recogidos en la *ECV*: aun siendo más baja que la media de la Unión Europea, dicha tasa ha crecido desde el 3,6 por ciento en 2008 a un máximo del 7,1 por ciento en 2014, manteniéndose aún en 2017 en el 5,1 por ciento (porcentaje que representa a 2,3 millones de

¹ Véanse algunos informes recientes, como, por ejemplo, los siguientes: Ayala et al. (2018), Ayala y Ruiz-Huerta (2018), Eurostat (2018), Flores Martos (2016) y Llano Ortiz (2018).

personas, 700.000 más que en el año 2008)². La brecha de la pobreza ha crecido desde el 25,6 por ciento del año 2008 al 32,4 por ciento del 2017³. Existe un elevado porcentaje de trabajadores que, incluso contando con ingresos salariales, se encuentran por debajo del umbral de la pobreza (el 14,1 por ciento en 2017, una vez más la tercera tasa más alta de la Unión Europea). Finalmente, el indicador de pobreza severa (que refleja el porcentaje de personas en hogares con ingresos extraordinariamente bajos o inexistentes) ha subido del 7,4 por ciento en 2008 al 10,5 por ciento en 2017, proporción que representa unos 4,8 millones de personas, prácticamente la mitad de la población en riesgo de pobreza.

Los datos anteriormente expuestos permiten dibujar un escenario de clara insuficiencia de ingresos para millones de familias españolas. El sistema español de protección social, muy ligado a la Seguridad Social contributiva, ha sido incapaz de hacer frente a esta situación⁴. Dos son las principales lagunas a cubrir.

La primera se refiere a la cobertura poblacional: muchos desempleados y hogares sin ingresos carecen de derecho legal subjetivo a las prestaciones de la Seguridad Social, bien porque no tienen edad suficiente para acceder a pensiones, porque han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo o han causado baja en ellos, porque nunca han tenido un empleo o no durante el suficiente tiempo, o habiéndolo tenido no cumplen alguno de los requisitos exigidos.

En segundo lugar, existe también una laguna de intensidad protectora debido a la insuficiencia de las cuantías de algunas prestaciones sociales. Esta insuficiencia afecta especialmente a los hogares con muchos miembros o con menores a cargo (sobre todo si son monoparentales), y con ingresos bajo el umbral de la pobreza severa. El hecho de que la indexa-

² La definición de “carencia material severa” puede consultarse en la página web del INE.

³ La “brecha de pobreza” mide la intensidad de la pobreza y se define como la diferencia entre el umbral de pobreza y la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas que se encuentran por debajo de ese umbral (expresada como un porcentaje del umbral de pobreza).

⁴ Pueden verse, a este respecto, estudios e informes como los siguientes: Ayala (2016), Ayala *et al.* (2016), Cantó y Ayala (2014), CES (2017), Fernández (2015), Rodríguez Cabrero (2015), Sanzo (2018) y SiiS (2018).

ción de la cuantía de las prestaciones dirigidas a la población en edad laboral haya dependido en España de decisiones políticas (como la fijación del salario mínimo o del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM), más que de indicadores objetivos, agrava esta situación. Además, este método de indexación ha permitido que dichas cuantías permanecieran prácticamente congeladas durante largos períodos, típicamente los de crisis económica y contención presupuestaria. Adicionalmente, las prestaciones por hijos a cargo de la Seguridad Social, por su reducida cuantía, han cumplido también un papel testimonial (Cantó y Ayala, 2014; UNICEF, 2015).

El escenario que se acaba de dibujar ha generado en los últimos cinco años una cierta efusión de propuestas sobre garantía de rentas en la agenda política española. En las secciones sucesivas se pasará revista a este debate: partiendo de una sencilla tipología de programas de garantía de rentas, se clasificarán y describirán mínimamente las principales propuestas de reforma planteadas por partidos políticos y sindicatos. De dicha revisión se extraerán algunas conclusiones tentativas sobre las perspectivas para una reforma integral del sistema de garantía de rentas en nuestro país.

2. UNA TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RENTAS

A menudo no se distingue adecuadamente entre diversas políticas de garantía de ingresos mínimos. Aunque es deseable evitar la confusión conceptual y terminológica, también es importante comprender que las diferencias entre las mismas pueden en la práctica reducirse muchas veces a una cuestión de grado de condicionalidad en función de dos variables fundamentales, cuyo cruce arrojaría una tipología de cuatro modelos de políticas (Noguera, 2017)⁵.

La primera variable tiene que ver con el grado de condicionalidad en función de la renta y, en particular, con el hecho de que las prestaciones económicas deban estar más o menos focalizadas hacia la población con rentas bajas

⁵ Se dejará aquí de lado, por simplicidad, el grado de individualización de la prestación.

o inferiores al umbral de la pobreza; cuanto más lo estén, más exigentes o fuertes serán las condiciones de renta que deben cumplirse para ser beneficiario.

La segunda variable se refiere al grado de condicionalidad conductual, normalmente centrada en la conducta laboral pasada, presente o futura. La inmensa mayoría de los programas existentes establecen condiciones conductuales, aunque su naturaleza y nivel de exigencia puede variar considerablemente: desde la simple y casi voluntaria aceptación de una oferta de empleo "adecuada" (como ocurre en algunos programas de protección a los desempleados), hasta la realización obligatoria de trabajos públicos (como en el *workfare* anglosajón), pasando por el compromiso con itinerarios de inserción que incluyen actividades formativas o de búsqueda activa de empleo (como en los programas de rentas mínimas de inserción).

Cruzando estas dos variables y asumiendo alguna distinción categórica entre condiciones más fuertes y más débiles, podemos obtener una sencilla clasificación de programas de garantía de rentas que arroja cuatro tipos básicos (cuadro 1).

La primera modalidad, que incluiría las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) y otras prestaciones asistenciales para desempleados, aunaría condiciones fuertes tanto de renta como de conducta. Relajando las condiciones laborales o

de conducta, transitaríamos a un programa de Renta Garantizada (RG) en el que se mantendría la condición de renta, pero eliminando o haciendo muy laxas las condiciones de inserción laboral (aunque puedan mantenerse programas voluntarios con ese objetivo); también los programas de pensiones no contributivas condicionadas a la carencia de rentas encajarían en este cuadrante. A la inversa, relajando el requisito de carencia de rentas, nos dirigiríamos a una política de Complementos Salariales (CS) o créditos fiscales para trabajadores con salarios hasta un determinado umbral, que funcionan a la vez como incentivo laboral en bajos tramos salariales y como apoyo a los trabajadores pobres (aunque en muchos países se han extendido a familias con rentas medias: Hermida y Noguera, 2013; SiiS, 2019). En este caso, existe una estricta condición laboral para ser beneficiario (se debe tener empleo), aunque la condición de rentas es más laxa, dado que el nivel de ingresos en que se deja de percibir el crédito puede ser relativamente generoso. La cuarta y última alternativa es una Renta Básica (RB) universal que no incorpora ninguno de los dos tipos de condicionalidad (Miller, 2017; Van Parijs y Vanderborght, 2017; Widerquist *et al.*, 2013).

La relajación de condiciones conductuales que permitiría el tránsito desde las RMI a una RG se ha visto apoyada en los últimos años por evidencias sobre múltiples efectos contraproducentes que las medidas de activación parecen generar en los beneficiarios. Estos

CUADRO 1

TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RENTAS

		<i>Condiciones laborales y de conducta</i>	
		<i>Fuertes</i>	<i>Débiles</i>
Condiciones de renta	Fuertes	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas mínimas de inserción (RMI) • Subsidios asistenciales por desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta garantizada (RG) • Pensiones no contributivas
	Débiles	<ul style="list-style-type: none"> • Complementos salariales (CS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta básica (RB)

Fuente: Elaboración propia.

efectos negativos irían desde el abandono de los programas y la no solicitud de las prestaciones a las que tendrían derecho para no tener que someterse a condiciones y controles que muchas veces son percibidos como humillantes e invasivos de la privacidad, hasta la disminución de la probabilidad de inserción laboral debido a que el carácter coercitivo de dichas medidas puede dañar la motivación intrínseca al trabajo o los incentivos no monetarios del empleo (Groot *et al.*, 2018; Marinescu, 2018; Noguera, 2009; Pérez Eransus, 2005).

Asimismo, ha sido recurrente desde finales del siglo pasado la discusión sobre la conveniencia de compatibilizar prestaciones con ingresos por trabajo, en la línea de los programas de CS. En primer lugar, la extendida realidad de la pobreza laboral choca con la pretensión de que empleo y prestaciones de suficiencia de ingresos deban seguir siendo situaciones excluyentes, máxime en países donde, como en España, la fuerza negociadora sindical es baja, el pleno empleo no es realista a corto plazo, y hay mucha oferta laboral en sectores de baja cualificación, baja productividad, e intensivos en trabajo, donde resulta difícil que los salarios suban sustancialmente. En segundo lugar, la retirada de las prestaciones sociales cuando se accede a un empleo equivale a aplicar un tipo impositivo marginal del 100 por ciento (o incluso superior en algunos casos) a las personas en situación de pobreza o desempleo, esto es, se les retira un euro de prestación por cada euro de ingreso salarial. Se trata de la conocida “trampa de la pobreza” o “del desempleo”.

Los programas de complementos salariales que se han extendido por numerosos países de la UE (SiS, 2019), y que también existen en el País Vasco desde hace años (Zalakaín, 2014), cumplen así una doble función: combatir la pobreza laboral y eliminar o reducir la trampa de la pobreza mediante incentivos positivos, esto es, recompensando con una ganancia de renta neta a los trabajadores en tramos salariales bajos, en lugar de castigarlos con sanciones o retirada de prestaciones. Dichos programas pueden tomar dos formas: bien la de crédito fiscal reembolsable integrado con las retenciones de IRPF (Hermida y Noguera, 2013; Noguera, 2018a; SiS, 2019), bien la de una prestación complementaria integrada con un sistema de renta mínima o garantizada, compatibilizando así salario y prestación.

Finalmente, y aunque no es el objeto de este artículo, la propuesta de una RB universal, que explora ambas posibilidades a la vez (incondicionalidad respecto de la renta y de la conducta laboral, además de la total individualización), ha suscitado también un creciente interés en los últimos años, pero suele encontrarse con dificultades notables tanto desde el punto de vista de su viabilidad financiera como política (Barragué y Martínez, 2016; De Wispelaere y Noguera, 2012; Doménech, 2017; Noguera, 2019a, 2019b; OCDE, 2017).

3. LAS PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS

3.1. Clasificación de las propuestas

El contexto político en España a partir de 2014 era aparentemente favorable a cambios importantes respecto al sistema de garantía de rentas. La irrupción sorpresiva de Podemos en el sistema político español tras las elecciones europeas de ese año vino acompañada de un debate público sobre la propuesta de la RB universal a raíz de su inclusión destacada en el programa del partido para dichas elecciones (Barragué y Martínez, 2016; Noguera, 2019a). A pesar de que, como veremos, Podemos no mantuvo la propuesta como tal en su programa para las elecciones generales, el debate tuvo un subproducto interesante: situó la necesidad de una política de garantía de rentas ambiciosa en el centro del debate político y social, de modo que otros partidos políticos y organizaciones sociales se vieron impulsados a formular propuestas propias.

Efectivamente, durante el año 2015, y con la vista puesta en las elecciones generales de diciembre, tanto el PSOE como Ciudadanos y el propio Podemos perfilaron diversas propuestas programáticas en el campo de la garantía de rentas. Los sindicatos mayoritarios CC.OO. y UGT impulsaron una iniciativa legislativa popular para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos, que finalmente se abrió paso hasta el Congreso de los Diputados (Congreso de los Diputados, 2016), siendo admitida a trámite por el mismo como proposición de ley en

CUADRO 2

TIPOLOGÍA DE PROPUESTAS (DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS) DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

<i>Condiciones laborales o de conducta</i>		
	<i>Fuertes</i>	<i>Débiles</i>
Condiciones de renta	Fuertes Renta Mínima de Inserción • Ingreso Mínimo Vital (PSOE) • Prestación de Ingresos Mínimos (UGT-CC.OO.)	Débiles Renta garantizada • Renta garantizada (Podemos)
	Débiles Complementos salariales • Complemento Salarial Anual (Ciudadanos) • Renta complementaria (Podemos)	Renta básica

Fuente: Elaboración propia.

febrero de 2017, y encontrándose aún en debate parlamentario a mediados de 2019. Tanto esta propuesta como la del Ingreso Mínimo Vital del PSOE consistían en un programa de renta mínima de inserción a nivel de todo el Estado, que pretendía rellenar los huecos de cobertura de las RMI autonómicas. Por el contrario, las propuestas de Podemos y de Ciudadanos suponían un desplazamiento hacia otras casillas de la tipología: la Renta Garantizada en el primer caso, y el Complemento Salarial en el segundo. En rigor, en el caso de Podemos se planteaban medidas de ambos tipos, pues a la renta garantizada (sin requisitos de conducta laboral) se añadía una renta complementaria (RC) que, al igual que un complemento salarial, se dirigía a eliminar la trampa de la pobreza en el caso de los salarios más bajos.

El cuadro 2 clasifica las cuatro propuestas mencionadas, que se analizarán a continuación. No se incluye aquí a otros dos partidos nacionales que obtuvieron representación, el Partido Popular e Izquierda Unida: el primero se limitó a incluir en su programa algunos leves ajustes del sistema existente (como impulsar la coordinación de criterios de los programas de RMI autonómicos), pero sin formular ninguna propuesta de reforma; el segundo decidió dar prioridad a una política de creación de empleo público (su propuesta de “trabajo garantizado”) como herramienta contra la pobreza, en lugar de proponer una reforma del sistema de prestaciones como tal.

Cabe añadir, finalmente, que se ha tomado el año 2015 como referencia del análisis, por ser el de la formulación original de todas las propuestas mencionadas, aunque se ha realizado también un seguimiento de los cambios y variaciones introducidos en dichas propuestas en los programas electorales de 2016 y 2019, así como en otros documentos como memorias económicas o iniciativas parlamentarias de los respectivos partidos. En general, en las elecciones generales de 2016 hubo pocas variaciones relevantes en los programas electorales en este terreno, mientras que en las de 2019 sí pueden observarse evoluciones importantes en los casos de Ciudadanos (hacia la práctica eliminación de su propuesta) y de Podemos (hacia una mayor concreción de la misma en forma de Proposición de Ley presentada en el Congreso de los Diputados en febrero de 2019, y luego recogida en su programa electoral). Las propuestas de los sindicatos y del PSOE, en cambio, han permanecido estables.

3.2. Comparación de las propuestas

El cuadro 3 detalla las principales características de las cuatro propuestas seleccionadas, así como su evolución durante el período de referencia.

CUADRO 3

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial/ Anual	Complemento Salarial/ Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Cuantía en €/mes (una persona sola)	426 (80% del IPREM)	426	De 0 a 208 (2.500 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	0	Se suprime	600	600	
Cuantía en €/mes (pareja con un hijo)	426 más complementos a determinar	720	De 0 a 333 (4.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	De 0 a 350 (4.200 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	Se suprime	930	1.000	
Cuantía en €/mes (pareja con dos hijos)	426 más complementos a determinar	1.008	De 0 a 416 (5.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	De 0 a 500 (6.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	200	1.050	1.100	
Cuantía en €/mes (hogar monoparental con un hijo)	426 más complementos a determinar	576	De 0 a 333 (4.000 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	De 0 a 350 (4.200 anuales) dependiendo de los ingresos salariales	100	810	725	

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Complementos por hijos	Sí (se remiten a Ley de Presupuestos)	Sí (prestaciones por hijo separadas del ingreso para hogares en situación de necesidad)	Sí (incorporados a cuantías del complemento por tipo de hogar)	"Plan contra la pobreza infantil" que complementa el CSG. En la práctica, funciona igual que en 2015	La propuesta queda reducida a ellos: 100€/mes por hijo para hogares monoparentales o con dos hijos y 200€/mes para hogares con tres hijos	Sí (incorporados a las cuantías de la prestación por tipo de hogar)	Aumento de las prestaciones por hijos a cargo a 100€/mes por causante en hogares con ingresos bajo el umbral de la pobreza (125€ en los monoparentales)	
Indexación	IPREM	IPREM	No	No	No	No se concreta	El mejor indicador de entre la variación anual del IPC y del salario mediano	
Coste estimado aproximado (en % del PIB)	1,1	0,6	0,7	0,5	No se concreta	1,0(RG)+0,5(RC)=1,5	1,4	
Número de hogares beneficiarios estimados (en millones)	2,0	0,7	No se concreta	Algo más de 2	No se concreta	3,3	3,6	



CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Año	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos
Número de personas en hogares beneficiarios (en millones)	2015	6,6	2015	2015	2016	2019	2015	2019
			1,8 (adultos + menores)	No se concreta, pero atendiendo a la estadística de IRPF de la Agencia Tributaria, fácilmente podría superar los 10 millones de declarantes	No se concreta	No se concreta	8,5	9,9
Condicionalidad de renta	Ingresos por persona inferiores al 75% del SMI (486€)	Ingresos por persona inferiores al umbral de la pobreza severa para el ingreso por hogar, o de la pobreza para las prestaciones por hijos	Ingresos inferiores a un umbral por cada tipo de hogar, desde 16.000€/año para personas solas a 28.000€/año para parejas con 3 o más hijos	Ingresos inferiores a 17.000 €/año	Ser declarante de IRPF	Ingresos del hogar por debajo de los umbrales garantizados para cada tipo de hogar	Ingresos del hogar por debajo de los umbrales garantizados para cada tipo de hogar	Ingresos del hogar por debajo de los umbrales garantizados para cada tipo de hogar
Diferencial (complementa renta hasta un umbral)	No	No se concreta en el caso del ingreso por hogar. No en el caso de la prestación por hijos a cargo	Sí, pero con umbral móvil según la renta, con tres tramos: ascendente, plano y descendente	Sí, pero con umbral inferior a 17.000 €/año	No	Sí	Sí	Sí

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos				
	Prestación de Ingresos Mínimos	Año	Ingreso Mínimo Vital	Año	Complemento Salarial Garantizado	Año	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Año	Renta garantizada + renta complementaria	Año	Prestación de suficiencia de ingresos
Compatibilidad con otras prestaciones	Sí, excepto prestaciones de la Seguridad Social que no sean por hijos	2015	No se concreta. (En 2019 se introduce la posibilidad de que las CC.AA. complementen la prestación)	2015	Sí (excepto, por definición, con las que sean incompatibles con la obtención de rentas por trabajo)	2016	Sí	2019	Sí, en la medida en que estén por debajo de los umbrales de ingresos garantizados del hogar, y considerándolas renta computable	2015	Sí, específicamente con prestaciones y subsidios por desempleo, prestaciones por hijos a cargo y rentas mínimas de las CC.AA.
Rentas computables	Todas excepto dependencia e hijos a cargo, becas, ayudas de emergencia social y pensiones alimenticias		No se concreta		Ingresos por trabajo		Ingresos por trabajo		Todos los ingresos del hogar		Se excluyen las pensiones de otros miembros del hogar, prestaciones por hijos, prestaciones subsidiarias de las CC.AA., becas, ayudas de emergencia, ayudas de dependencia y el 35% de los ingresos laborales entre 100 y 1.200€/mes. Se incluyen rendimientos efectivos y rentas imputables por bienes inmuebles.



CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos	
	Prestación de Ingresos Mínimos	Ingreso Mínimo Vital	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos	
Año	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019	
Requisito de edad	Entre 18 y 65 años	No se concreta, pero se entiende que se trata de personas en edad laboral	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los declarantes de IRPF independientemente de su edad)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los declarantes de IRPF independientemente de su edad)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los declarantes de IRPF independientemente de su edad)	No se concreta	Se incluye a menores emancipados, así como una subida de las pensiones no contributivas hasta el umbral de la prestación	
Requisito de residencia	Residencia legal de seis meses anteriores a la solicitud	No se concreta	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los no residentes que declaren por IRPF)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los no residentes que declaren por IRPF)	No se concreta (se infiere que pueden ser beneficiarios los no residentes que declaren por IRPF)	No se concreta	Residencia legal de 6 meses o 3 años de residencia efectiva continuada	
Período previo sin ingresos	No	No	No	No	No	No	No	
Integrado fiscalmente	No	No	Sí	Sí	Sí	No, pero no se cierra la posibilidad	Se mandata un estudio al respecto	



CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

PRINCIPALES PROPUESTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SINDICATOS EN MATERIA DE GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA (2015-2019)

Partido / organización	UGT y CC.OO.		PSOE		Ciudadanos		Podemos		
	Prestación de Ingresos Mínimos	Año	Ingreso Mínimo Vital	Año	Complemento Salarial Anual	Complemento Salarial Garantizado	Deducción fiscal anticipada para hogares con hijos	Renta garantizada + renta complementaria	Prestación de suficiencia de ingresos
Año	2015	2015	2015	2015	2015	2016	2019	2015	2019
Derecho subjetivo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Individualización del derecho, de forma que la prestación que corresponde al hogar se divide entre los adultos en edad laboral integrantes del mismo en proporción a sus ingresos

Duración Indefinida, mientras se cumplan los requisitos, con renovación anual

Indefinida, mientras se cumplan los requisitos, con renovación anuales

Indefinida, mientras se cumplan los requisitos

Indefinida, mientras se cumplan los requisitos, con renovaciones anuales

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Tributaria (2016), CC.OO. (2017), Ciudadanos (2015, 2016, 2019), Congreso de los Diputados (2016, 2018), Podemos (2015, 2016, 2019) y PSOE (2015a, 2015b, 2016, 2019).

Respecto a las cuantías de las prestaciones, el cuadro 3 permite compararlas para cuatro tipos diferentes de hogar. La menor intensidad protectora corresponde al Complemento Salarial (CS) de Ciudadanos, cuya cuantía se gradúa en función de los ingresos salariales, pero cuyo máximo queda muy por detrás de las cuantías garantizadas en el caso de las demás propuestas. La Prestación de Ingresos Mínimos (PIM) de los sindicatos y el Ingreso Mínimo Vital (IMV) del PSOE se sitúan en un grado de intensidad protectora intermedio, adoptando como cuantía básica el actual nivel de las prestaciones no contributivas, equivalente al 80 por ciento del IPREM, que, como es sabido, queda bastante por debajo del umbral de la pobreza monetaria (situado en 2015 en 667 euros mensuales para una persona sola). La Renta Garantizada (RG) de Podemos, en cambio, se acerca mucho más a este umbral, superando claramente el de la pobreza severa y los mínimos garantizados de las actuales prestaciones no contributivas. La cuantía básica superaría a las rentas mínimas de todas las comunidades autónomas, excepto las del País Vasco y Navarra.

Un patrón muy similar puede observarse en los complementos establecidos por miembros adicionales del hogar y por hijos a cargo, aunque cabe señalar que ninguna de las propuestas establece escalas de equivalencia tan generosas como las de la OCDE⁶, debido probablemente a su notable repercusión en los costes de las medidas (la PIM sindical, de hecho, remite la determinación de estos complementos a la legislación presupuestaria posterior). En este sentido, la intensidad protectora respecto del umbral de la pobreza para los hogares es siempre relativamente menor conforme aumenta el número de miembros de los mismos. Puede observarse asimismo que en 2019 Ciudadanos y Podemos plantean modificaciones en direcciones opuestas: así como los primeros prácticamente reducen su propuesta inicial a los complementos por hijos a cargo, eliminando de hecho el complemento salarial como tal, los segundos aumentan las cuantías por miembros adultos adicionales del hogar y establecen un aumento directo de las prestaciones por hijos a cargo que incluye cuantías superiores para los hogares monoparentales.

⁶ La escala de equivalencia más utilizada en el cálculo de los umbrales de pobreza para cada tipo de hogar es la que se conoce como "escala OCDE modificada", que establece un peso adicional del 0,5 para cada persona adulta del hogar a partir de la segunda, y del 0,3 para cada menor de 14 años.

Un elemento fundamental a la hora de establecer las cuantías de una prestación es la indexación de las mismas. El IPREM se sitúa como referencia para la PIM y el IMV, dejando por tanto en manos de una decisión gubernamental anual la actualización de sus respectivas cuantías. Ciudadanos no concreta mecanismo de indexación alguno para su CS, aunque, dado que se integra con el IRPF como un crédito fiscal reembolsable, se entiende sometido a los cambios legislativos que se pudieran adoptar sobre el mismo. Podemos, que en 2015 no concretaba un mecanismo de indexación para la RG, en 2019 lo sustrae a la decisión política especificando que la cuantía de la misma se actualizará anualmente con el mejor indicador de entre la variación del IPC y la del salario mediano, e incluyendo además la cláusula de que en ningún caso dicha cuantía podrá actualizarse a la baja; se trata, en este caso, de un mecanismo de indexación ya aprobado en el programa de renta mínima de Navarra.

El coste presupuestario de las cuatro medidas ha sido estimado con mayor o menor precisión por sus defensores en cada uno de los casos. Una constatación relativamente sorprendente a este respecto es que, a pesar de las muchas acusaciones que se pudieron escuchar durante las campañas electorales sobre la inviabilidad financiera de algunas propuestas, todas se mueven en un rango relativamente cercano en cuanto a porcentaje del PIB, entre el 0,5 por ciento y el 1,5 por ciento. Como cabe esperar, la propuesta que supone mayor inversión es la de Podemos, cuyo coste asciende a un 1,5 por ciento del PIB en 2015, y a un 1,4 por ciento en 2019⁷, aunque debe tenerse en cuenta que la parte correspondiente a la Renta Garantizada (descontando la Renta Complementaria) asciende al 1 por ciento, un montante ligeramente inferior al del PIM sindical. La propuesta que menor inversión exigía era el IMV del PSOE, aunque a partir de 2016 ese puesto le es arrebatado por la modificación a la baja del CS de Ciudadanos.

La cobertura poblacional de las propuestas también es variable y ha sido estimada muchas veces de forma muy aproximada. Por ejemplo, en el caso del IMV del PSOE (2015b) simplemente se daba por sentado que los bene-

⁷ La ligera reducción en el porcentaje sobre el PIB no se debe a que el coste sea menor en términos absolutos, sino al crecimiento del PIB durante los años de referencia.

ficiarios serían los “hogares sin ingresos” tal y como se recoge esta variable en la *Encuesta de Población Activa*; el problema es que dicha variable cuantifica los hogares en los que ningún miembro recibe rentas por trabajo, pensiones o prestaciones por desempleo, lo que no necesariamente significa que no reciban ningún ingreso, como se suele suponer habitualmente en los medios (por ejemplo, podrían recibir rentas mínimas autonómicas, otras prestaciones o ingresos no salariales). Asimismo, el número de personas beneficiadas se obtenía de la simple multiplicación de dichos “hogares sin ingresos” por el número medio de personas por hogar según el INE, añadiendo los menores que viven en hogares en situación de pobreza severa (y que, por tanto, pueden o no estar ya contabilizados en la primera estimación).

Seguramente la estimación que hace CC.OO. (2017), utilizando los datos de la *ECV*, para la PIM sindical resulta más fiable y puede utilizarse también como referencia para el IMV, dada la similitud de las cuantías básicas: el número de hogares beneficiarios sería de dos millones, en los que viven aproximadamente 6,6 millones de personas. Ambas propuestas serían superadas en número de beneficiarios por las de Ciudadanos y Podemos. En el primer caso, aunque ningún documento del partido hace una estimación al respecto, es fácil inferir que el número de declarantes de IRPF beneficiados podría ser muy alto, de alrededor de 10 millones, dado que los umbrales son de 16.000 euros anuales para personas solas y 28.000 para parejas con tres o más hijos –por poner los dos casos extremos– (Agencia Tributaria, 2016), aunque mucho más bajo tras las sucesivas modificaciones de la propuesta en años posteriores. En cuanto a la propuesta de Podemos, su cobertura estimada mediante la *ECV* alcanzaría a unos 3,3 millones de hogares (3,6 en 2019) y unos 8,5 millones de personas (9,9 en 2019).

Las diferencias reseñadas en cuanto a cobertura poblacional potencial se deben a diferentes factores de diseño. La mayor cobertura de la RG de Podemos respecto de la PIM sindical o el IMV del PSOE se debe a los umbrales superiores de ingresos que dan derecho a la prestación (que, como se comentó, son más cercanos al umbral de la pobreza monetaria), mientras que la del CS de Ciudadanos responde a que toma como *target* un colectivo poblacional diferente: no el de los hogares sin ingresos o

con ingresos insuficientes, sino el de los declarantes de IRPF con ingresos salariales por debajo de un determinado umbral muy superior al de la pobreza monetaria; de este modo, el foco se desplaza en parte hacia las rentas medias, que estarían excluidas del resto de propuestas (debe señalarse, sin embargo, que dichos umbrales de ingresos se reducen sensiblemente para los hogares no unipersonales en la modificación introducida en el programa electoral de Ciudadanos para 2016).

Enfocando de nuevo la atención en las condiciones y requisitos para acceder a las diferentes prestaciones, y dado que ninguna de ellas se sitúa en el cuadrante de la incondicionalidad total (véase el cuadro 2), podemos observar en primer lugar las condiciones ligadas a la renta. Como se acaba de indicar, el CS de Ciudadanos es la propuesta que establece condiciones más débiles en este sentido, al generarse el derecho por debajo de umbrales de renta medios (desde 16.000 euros anuales en el caso de una persona sola, hasta 28.000 en el caso de una pareja con tres o más hijos). El IMV del PSOE, por su parte, no establece un umbral específico, pero se menciona un doble criterio: el umbral de la pobreza severa para tener derecho a la prestación genérica por hogar, y el de la pobreza para acceder a las prestaciones por hijos a cargo; sin embargo, ello no se corresponde exactamente con el criterio de “hogares sin ingresos” que se había utilizado para calcular el coste agregado del programa. La PIM sindical establece un umbral máximo de ingresos por persona inferiores al 75 por ciento del SMI (lo que en 2015 equivalía a unos 486 euros). Nótese que el hecho de que el umbral de ingresos para generar derecho a la prestación sea diferente a la cuantía de la prestación misma, como ocurre en los dos últimos casos, aumenta la individualización del derecho, pero puede generar situaciones de cierta inconsistencia, al garantizarse un nivel de renta mínima en hogares sin ingresos que otros hogares con derecho a la prestación pueden sobrepasar incluso antes de solicitarla: por ejemplo, un hogar de dos personas con ingresos de 970 euros al mes generaría un derecho a la misma prestación que un hogar de similar composición sin ingresos. Solo en el caso de la RG de Podemos se establece un umbral máximo de ingresos equivalente a la cuantía garantizada que correspondería al hogar, como es la tónica habitual en este tipo de programas.

A lo anterior se añade una diferencia a menudo inadvertida, pero importante, entre las propuestas de los sindicatos y el PSOE (PIM-IMV), por un lado, y la RG postulada por Podemos, por otro (diferencia que explica que el coste de la PIM sea ligeramente superior al de la RG): mientras que la segunda es una prestación de carácter diferencial, que complementa los ingresos existentes en el hogar hasta el umbral máximo establecido (siguiendo el modelo de las RMI de la mayoría de países europeos y comunidades autónomas: Crepaldi, 2017), las primeras (al menos, a juzgar por cómo sus defensores calculan su coste) son prestaciones que se cobran en su integridad cuando se genera el derecho, siguiendo el modelo de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Esto último, si bien puede compensar en algunos hogares la reducida intensidad de la prestación, también aumenta el coste de la medida y produce inconsistencias de intensidad protectora en hogares de igual composición, que, con distintos niveles de renta por debajo de los umbrales máximos, pueden acabar teniendo rentas disponibles netas muy diferentes. Por poner un ejemplo algo extremo, y sobre el papel, un hogar unipersonal que no disponga de ingreso alguno acabará teniendo una renta disponible de 426 euros mensuales, mientras que otro que disponga de 485 euros mensuales (un euro por debajo del umbral máximo), generará derecho a la prestación y dispondrá de una renta disponible final de 911 euros mensuales. Nótese que, dado que esos ingresos no pueden ser por trabajo, esta inconsistencia no supone un incentivo laboral. En el caso del CS de Ciudadanos, estos problemas no se presentan, dado que la cuantía a percibir, como en el caso de la RG de Podemos, también va variando con los ingresos del hogar hasta el umbral máximo correspondiente.

Otro parámetro importante en el diseño de estas propuestas es el grado de compatibilidad con la percepción de otras prestaciones del sistema. El CS de Ciudadanos resultaría aparentemente compatible con todas ellas, en la medida en que se tengan ingresos por trabajo por debajo del umbral establecido (excepto, por definición, con las que sean incompatibles con la existencia de dichos ingresos). En el caso del IMV del PSOE no se aborda este punto, pero se entiende que, al ser un último recurso de protección, no podría compatibilizarse con otro tipo de prestaciones, como pensiones o prestaciones por desempleo; sin embargo, en 2019

se introdujo en el programa la posibilidad de que el IMV fuese complementado por programas de RMI autonómicos, que se convertirían así en subsidiarios del primero. En el caso de Podemos, la RG integraría todas las prestaciones que tuviesen cuantía inferior a la misma (en un aparente esfuerzo de reducción de la fragmentación del actual sistema de garantía de rentas), aunque considerándolas renta computable a la hora de establecer la cuantía de RG que corresponda al hogar; en la proposición de ley presentada en 2019 se establece explícitamente la compatibilidad con prestaciones y subsidios por desempleo, prestaciones por hijos a cargo y RMI de las comunidades autónomas, pero excluyéndose estas últimas de la renta computable de manera que, como en el IMV de 2019, puedan resultar subsidiarias de la prestación estatal, y no a la inversa, algo que parece lógico.

Relacionado con lo anterior, el cálculo de rentas computables a la hora de determinar si se alcanza o no el umbral de ingresos máximo también reviste interés. Es habitual que los programas de rentas mínimas condicionados a la insuficiencia de rentas excluyan del cómputo de ingresos máximos algunas prestaciones que puedan percibirse en el hogar. Aunque este extremo no se concreta en el caso del IMV (con la salvedad anteriormente mencionada que se introdujo en 2019), la PIM sindical sí especifica que se computarán todas las prestaciones del hogar, excepto las de dependencia e hijos a cargo, excluyéndose también las becas, ayudas de emergencia social y pensiones alimenticias. La propuesta de Ciudadanos únicamente computa los ingresos por trabajo a la hora de determinar el complemento salarial que corresponda. En cuanto a la de Podemos, en 2015 se computaban todos los ingresos del hogar, pero en 2019 se excluyen numerosos ingresos del cómputo: pensiones de miembros adicionales del hogar que no sean los titulares de la prestación, prestaciones por hijos a cargo, RMI de las comunidades autónomas, becas, ayudas de emergencia social, prestaciones de dependencia, y el 35 por ciento de los ingresos laborales si estos se encuentran entre 100 y 1.200 euros mensuales. En sentido contrario, sí se especifica la inclusión en el cómputo de rendimientos efectivos y rentas imputables por bienes inmuebles.

Pasando a las condiciones de conducta laboral, aquí es donde la RG de Podemos destaca como la propuesta más incondicional,

puesto que no exige en principio ninguna, más allá de la mera inscripción como demandante de empleo (introducida en 2019), sin que ello lleve aparejada ninguna obligación adicional. En este sentido, se trata, sin duda, de la propuesta que más se acerca a la filosofía de una renta básica incondicional, en la línea de algunas experiencias piloto que se vienen realizando en diferentes países durante los últimos años. Por el contrario, tanto el IMV como la PIM exigen, para acceder a la prestación, haber agotado períodos de desempleo previos y compromisos de realización de actividades formativas y/o de inserción y activación laboral. La condicionalidad más fuerte en este sentido es, sin duda, la del CS de Ciudadanos, puesto que para acceder a él, debe tenerse un empleo.

De las cuatro propuestas, dos admiten la compatibilidad de la prestación con los ingresos por trabajo, y otras dos no. Como se indicaba, el CS de Ciudadanos no solo la admite, sino que exige disponer de tales ingresos. La RG de Podemos iba acompañada, como se dijo, de una RC compatible con salarios de hasta 900 euros mensuales (con un mínimo de 250 euros para evitar fomentar los *mini jobs*). En 2019, el partido ha fijado este límite en 1.200 euros, con un mínimo de 100 euros, y se especifica que se compatibilizará el 35 por ciento de esos ingresos con la prestación que corresponda al hogar, de forma que se establezca un incentivo laboral en bajos tramos de renta, se elimine la trampa de la pobreza y se pueda reducir la pobreza laboral (objetivos que también aduce el CS, aunque oriente el grueso del gasto a tramos de renta superiores). En contraste, ni el PIM ni el IMV admiten esta compatibilidad, reflejando una filosofía diferente sobre el papel que pueden y deben jugar las prestaciones sociales en relación con el mercado de trabajo: si hay salario, no hay prestación, y viceversa. No se establecen medidas de reducción de la trampa de la pobreza, ni incentivos laborales más allá de las propias actividades de inserción, que son obligatorias para los beneficiarios. La única excepción es la previsión que hace la PIM de legislar en el futuro para admitir la compatibilidad con salarios durante un máximo de tres meses y únicamente para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Parece obvio que bajo este rechazo a la compatibilidad late la idea de que no debería haber salarios por debajo del SMI, una pretensión cada vez más difícil de hacer realidad debido a nuevas formas

de trabajo temporal, estacional o precario, en general.

El cuadro 3 incluye información que permite la comparación de otros rasgos de las propuestas no expuestos aquí, en la mayoría de los cuales existe una notable coincidencia. Por ejemplo, todas las propuestas establecen un derecho subjetivo a las prestaciones, no dependiente de decisión administrativa discrecional ni sujeto a disponibilidad presupuestaria; en el caso de la Proposición de Ley de Podemos en 2019, incluso se establece una interesante innovación, por la cual, una vez calculada la prestación que corresponde al hogar, esta se convierte en un derecho individual dividiéndose entre los adultos computables del mismo. Ninguna de las propuestas exige explícitamente un período previo de insuficiencia de ingresos para poder solicitar la prestación correspondiente. Todas ellas establecen una duración prácticamente indefinida (aunque puedan exigirse renovaciones anuales) mientras persista el cumplimiento de los requisitos. En este sentido, y aunque ninguna de las propuestas se haya materializado hasta la fecha, algunas reformas recientes de los programas de RMI de algunas comunidades autónomas sí que han introducido diversas modificaciones en esta dirección (Noguera, 2018b).

4. CONCLUSIONES

El ciclo electoral 2015-2019 contempló una inusitada importancia de las propuestas de garantía de rentas en los programas y discursos de los principales partidos políticos, así como también de los sindicatos. Los efectos sociales de la crisis económica situaron en el centro de la agenda política unas reformas largo tiempo aplazadas en el sistema de protección social, y que solo las comunidades autónomas, con sus programas de rentas mínimas, habían emprendido desde los años noventa del pasado siglo, de forma precaria, insuficiente y fragmentada (con la excepción del País Vasco).

Sin embargo, esta efusión de propuestas en el debate público no se ha visto acompañada de la adopción de medidas políticas efectivas durante este período, por varias razones. En primer lugar, el partido que ha ocupado el poder durante casi todo este período, el Partido

Popular, se ha mostrado refractario a dichas propuestas de reforma, limitándose a incluir en sus programas la necesidad de armonización de las políticas autonómicas. En segundo lugar, la situación de bloqueo político y la competencia electoral en un sistema de partidos mucho más fragmentado tanto en el segmento de la derecha como de la izquierda ha dificultado enormemente la consecución de pactos y acuerdos legislativos al respecto. En tercer lugar, el escenario de crisis fiscal y austeridad del gasto público ha entorpecido notablemente cualquier pretensión en este sentido.

A pesar de ello, y tras examinar las principales propuestas que se han lanzado al debate público durante estos años, se aprecia claramente la existencia de un margen para un gran acuerdo en materia de ampliación de la garantía de rentas en España: se daban ciertas complementariedades y coincidencias entre las propuestas analizadas que se podrían haber traducido en propuestas legislativas con un amplio apoyo parlamentario, si hubiese existido voluntad política en ese sentido y/o un clima de debate más sosegado y apegado a la letra de los programas y su discusión técnica. La necesidad de un mayor gasto público en garantía de rentas orientado a los tramos de ingresos más bajos, así como de una mayor generosidad y cobertura nacional de los programas de garantía de mínimos, parecían suscribirla tanto los sindicatos como el PSOE, Podemos y Ciudadanos, más allá de las diferencias (abiertas a una potencial negociación) en las cuantías y el diseño concreto de las prestaciones. La urgencia de aumentar, por una u otra vía, las prestaciones monetarias por hijos a cargo, especialmente en los hogares con menores que están en situación de pobreza, también parece bastante compartida y susceptible de generar un amplio consenso (y, de hecho, el partido que más ha retrocedido respecto de su propuesta inicial, Ciudadanos, no lo ha hecho en este terreno, al menos programáticamente). Aunque las perspectivas de un acuerdo amplio al respecto parecen alejarse en los últimos años, el debate parlamentario sobre la propuesta sindical y la previsible presentación de iniciativas legislativas por parte de partidos como Podemos pueden reavivar la centralidad de la cuestión durante la presente legislatura.

Quizá solo dos cuestiones plantean divergencias importantes entre las propuestas analizadas, dibujando dos ejes que previsiblemente

estructuren los futuros debates. En primer lugar, la compatibilidad de las prestaciones con los ingresos por trabajo, defendida con diversos matices por Podemos y Ciudadanos, choca con la oposición del PSOE y los sindicatos. Incluso entre las propuestas de los partidos favorables a dicha compatibilidad existe tensión sobre en qué grado debe orientarse más el gasto hacia el complemento salarial, alcanzando a las rentas medias, o debe focalizarse en los hogares sin ingresos, aun preservando sus incentivos laborales. Esta tensión, paradójicamente, dibuja también una potencial complementariedad entre las propuestas, pues mientras unas cubrirían a los hogares más excluidos del mercado de trabajo, las otras incluirían también a los que sufren el riesgo creciente de la pobreza laboral. Que las futuras soluciones deban pasar por alcanzar un equilibrio en este sentido es algo que muchos países de la UE han aceptado hace tiempo.

El segundo eje de discrepancia tiene que ver con la condicionalidad o incondicionalidad laboral asociada a la percepción de las prestaciones. Por un lado, los obstáculos pragmáticos a una mayor incondicionalidad, como la planteada por las propuestas de Podemos, pueden verse debilitados por los resultados de algunos programas piloto que, como los de Finlandia o Barcelona, sugieren que los efectos sobre los incentivos laborales pueden ser escasos o incluso positivos para algunos colectivos. Por otro lado, los obstáculos ideológicos, mantenidos aún por el PSOE, los sindicatos y Ciudadanos, son más difíciles de superar, pues existe una extendida percepción (no siempre claramente sustentada por la evidencia empírica) de que la ciudadanía no apoyará una renta garantizada que no exija medidas de activación laboral a sus beneficiarios, independientemente de la efectividad de estas.

El hecho es que, como se apuntó, en muchas comunidades autónomas se están poniendo en marcha reformas de los programas tradicionales de RMI que aumentan tanto la generosidad como la incondicionalidad de dichas prestaciones, al tiempo que se introducen interesantes innovaciones en su diseño y gestión (Noguera, 2018b). En casos como el catalán, incluso se han aprobado dichas reformas con el voto favorable unánime de todos los partidos del arco parlamentario. Esto supone, sin duda, una tendencia a contracorriente de

lo que ha sido la tónica habitual (con pocas excepciones) en España, pero también, en cierto modo, a nivel europeo, pues hoy día observamos más bien un giro hacia una mayor condicionalidad laboral y un recorte de la cobertura (como, por ejemplo, es el caso del universal *credit* británico). Es de esperar que los resultados de muchas de estas reformas (si su implementación no se frustra) ofrecerán en unos pocos años mucha información de calidad para responder algunas de las preguntas más perentorias respecto de la efectividad de los programas de activación asociados a las rentas mínimas y garantizadas. Queda un amplio camino por recorrer entre el horizonte de una renta básica universal, estudiado con simpatía por cada vez más partidos y organizaciones sociales, pero cuyas limitaciones financieras y políticas son evidentes, y la adopción de medidas ambiciosas y viables aquí y ahora para garantizar una mayor suficiencia de rentas a los hogares más castigados por la crisis.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA TRIBUTARIA (2016). *Estadística de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: 2015*.

AYALA, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.

AYALA, L. et al. (2018). *Informe sobre necesidades sociales en España. Bienestar económico y material*. Barcelona: Observatorio Social de "La Caixa".

AYALA, L. y RUIZ-HUERTA, J. (2018). *Tercer Informe sobre la Desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Proyecto PROGRESS*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

BARRAGUÉ, B. y MARTÍNEZ, C. (2016). La renta básica en la agenda de Podemos. ¿Cuestión de

viabilidad política o de viabilidad financiera? *Icade*, nº 99, pp. 159-83.

CANTÓ, O. y AYALA, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España*. Madrid: UNICEF Comité Español.

CC.OO. (2017). *Informe de presentación de la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. Características básicas, nivel de cobertura, costes y financiación*. Presentado en la Comisión Parlamentaria de Empleo y Seguridad Social, 19 de enero.

CES (2017). *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.

CIUDADANOS (2015). *El nuevo proyecto común para España. Programa electoral. Elecciones Generales 2015*.

— (2016). *Memoria económica. Programa de Ciudadanos. Elecciones Generales 2016*. Oficina económica.

— (2019). *Programa electoral. Elecciones Generales 2019*.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2016). *Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social*. Iniciativa legislativa popular presentada por UGT y CC.OO. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 9 de septiembre.

— (2018). *Proposición de Ley de garantía de suficiencia de ingresos de la población*. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Boletín Oficial de las Cortes Generales, 8 de marzo.

CREPALDI, C. (Coord.) (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. Bruselas: Parlamento Europeo.

DE WISPELAERE, J. y NOGUERA, J. A. (2012). On the Political Feasibility of the Basic Income Guarantee. En R. CAPUTO (Ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*. New York: Palgrave.

DOMÉNECH, R. (2017). Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal. *BBVA Research*, 20 de abril.

EUROSTAT (2018). *Living Conditions in Europe. 2018 Edition*, Bruselas: Comisión Europea.

FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

FLORES MARTOS, R. (Coord.) (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

GROOT, L. et al. (2018). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy & Society*, 18(2), pp. 277-287.

HERMIDA, P. y NOGUERA, J. A. (2013). La integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, 169, pp. 103-123.

LLANO ORTIZ, J. C. (2018). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2017)*. Madrid: EAPN España.

MARINESCU, I. (2018). No Strings Attached. The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs. *NBER Working Paper*, nº 24337, febrero.

MILLER, A. (2017). *A Basic Income Handbook*. Edimburgo: Luath Press.

NOGUERA, J. A. (2009). Renta básica, política de rentas e incentivos laborales. En H. GANZEBOOM et al., *Desigualdades en las sociedades contemporáneas*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.

— (2017). Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza. En M. KÖLLING y P. MARI-KLOSE (Eds.), *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

— (2018a). El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones. En F. CAMAS y G. UBASART (Eds.), *Manual del Estado de bienestar y políticas sociolaborales*. Barcelona: Huygens.

— (2018b). La nueva generación de rentas mínimas: ¿hacia una renta garantizada? *Agenda Pública*, 18 de abril.

— (2019a). The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain. *Social Policy & Society*, 18(2), pp. 289-299.

— (2019b). The Second-Best Road Ahead for Basic Income. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 40 (2), pp. 223-238.

OCDE (2017). Basic income as a policy option: can it add up? *Policy Brief on the Future of Work*. París: OECD Publishing, mayo.

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

PODEMOS (2015). *Queremos, Sabemos, Podemos. Un programa para cambiar nuestro país. Elecciones Generales 2015*.

— (2016). *Podemos 26J. Programa electoral. Elecciones Generales 2016*.

— (2019). *Programa de Podemos para un nuevo país. Elecciones Generales 2019*.

PSOE (2015a). *El cambio que une. Programa electoral. Elecciones Generales 2015*.

— (2015b). *Ingreso mínimo vital*. Nota de prensa. Oficina de prensa federal.

— (2016). *Un sí por el cambio. Programa electoral. Elecciones Generales 2016*.

— (2019). *Programa electoral. Elecciones Generales 2019*.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.) (2015). *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Spain*. Bruselas: Comisión Europea.

SANZO, L. (2018). "The Different Regional Models of Welfare in Spain", ponencia presentada en la *FISS 2018 Conference*, Sigüenza.

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

— (2019). *Deducciones fiscales reembolsables: Revisión internacional*. Donostia: Fundación Eguía Careaga.

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

VAN PARIJS, P. y Y. VANDERBORGHT (2017). *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. Harvard: Harvard University Press.

WIDERQUIST, K., NOGUERA, J. A, VANDERBORGHT, Y. y DE WISPELAERE, J. (Eds.) (2013). *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*. Oxford: Wiley-Blackwell.

ZALAKAÍN, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del país vasco. *Lan Harremanak*, 31, pp. 36-62.