

LAS POLÍTICAS SOCIALES DE GARANTÍA DE RENTAS

ISABEL ARTERO ESCARTÍN

PROFESORA DE LA ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS EMPRESARIALES DE HUESCA. DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA E HISTORIA ECONÓMICA Y ECONOMÍA PÚBLICA. ECONOMÍA APLICADA, UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

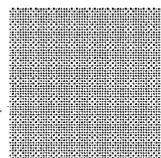
El objetivo de este artículo es realizar un recorrido histórico sobre la orientación de la acción asistencial del estado ante una serie de situaciones de inseguridad económica que afectan a los tramos más bajos de renta. Observaremos como la Seguridad Social ha establecido sus propios mecanismos asistenciales o no contributivos que le han servido para reconducir a su seno a personas que se encontraban fuera de él por no haber realizado actividad laboral o profesional alguna.

El proceso, como veremos, ha sido poco estructurado, más bien espontáneo, dando lugar a un sistema de garantía de mínimos fragmentado e incompleto, para las situaciones de necesidad, dificultando no sólo la separación entre acción asistencial y asegurativa, sino sus propios mecanismos de financiación.

Palabras clave:

Subsidios de ingreso mínimo, individuos más desfavorecidos, Seguridad Social, Protección asistencial, pensiones no contributivas.

Políticas Sociales de garantía de rentas



Isabel Artero Escartín

En las últimas décadas estamos asistiendo a un enconado debate sobre el excesivo desarrollo alcanzado por el Estado de Bienestar y las posibilidades de subsistencia de los sistemas de protección social en los países desarrollados. Sin embargo en contraposición a lo anterior, los estudios sobre desigualdad y pobreza hablan de un aumento de las situaciones de inseguridad económica, que afecta principalmente a los tramos más bajos de renta.

El objetivo de este artículo es analizar la evolución que han seguido las ayudas o transferencias monetarias dirigidas a aquellas personas que no alcanzan el derecho al nivel contributivo (o este era muy mermado). Y como se ha configurado un sistema de garantía de ingresos para aliviar el problema de la pobreza.

1. Recorrido histórico por las principales prestaciones

La protección social del Estado dirigida a personas con recursos escasos, si bien ya estaba presente en el S. XIX, a través de las Leyes de Pobres y de la Beneficiencia Pública¹, no empezará a expandirse y consolidarse hasta la II GM², en la mayoría de los paí-

¹ La Beneficiencia Pública, una de las formas más eficaces de protección en las sociedades preindustriales, se reafirma a raíz de la radical limitación de las acciones tradicionales de beneficiencia privada, como consecuencia de la secularización de los bienes de la Iglesia (reforma protestante) y los procesos desamortizadores.

² Aunque al término de la misma, el desarrollo y generalización de los seguros sociales era ya un hecho irreversible; 57 países contaban ya con un seguro para la cobertura del riesgo de accidentes de trabajo, 37 habían instaurado un seguro de pensiones, 33 protegían de enfermedad-maternidad, y 19 y 18 países disponían, respectivamente, de seguros para la protección contra el desempleo y de subsidios familiares (Gonzalo González, B. -1986-).

ses europeos, bajo el Estado Benefactor o Asistencial. Se trataba de un modelo de política social que respondía a las necesidades de reconstrucción de la postguerra, como una fórmula universal y simple de garantía de protección social a los pobres o indigentes.

En España, debido al contexto socio-político, las cosas nacieron y evolucionaron de distinta forma. Como veremos, aunque la historia de la protección social española data de principios de siglo, los primeros indicios modernos de ayuda a los más necesitados comenzarán en los años 60 con la modernización del capitalismo. Sin embargo, habrá de esperarse hasta los años 80 para que las normativas se vayan extendiendo y se produzca un proceso de asistencialización de la protección social frente a la falta de ingresos.

La Beneficiencia Pública Española³ llevada a cabo por las Administraciones Locales, con ayuda del Estado, revestía ya algunas características de asistencialismo, atendiendo solamente situaciones de indigencia o extrema pobreza y a sectores débiles o marginales, previa demostración, y siempre condicionada por las disponibilidades económicas de la Administración. Para las personas que se acogían a la misma entrañaba, por tanto, cierto carácter vergonzante al tener que acreditar que se era "pobre de solemnidad". La Beneficiencia tendía a resolver problemas de política social y sanidad pero nunca llegó a configurarse como un derecho social de los necesitados, sino tan solo como una concesión del aparato estatal.

Como apoyo a la Beneficiencia, en 1936 aparece el INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social), al principio llamado Auxilio de Invierno o Auxilio Social, que actuaba a través de comedores y cocinas, protección a las madres y niños, guarderías, defensa de la vejez...

En 1963, con la Ley de Bases de Seguridad Social, se intenta implantar en España un modelo unitario e integrado de Seguridad Social. En él, la protección asistencial se configura como un régimen complementario del propio sistema, aunque sigue manteniendo un evidente carácter residual y desarrollando una función subordinada, destinada a integrar las deficiencias del sistema de la Seguridad Social de forma pseudo-benéfica y, en gran medida, discrecional.

³ Legalmente regulada con las leyes de 27 de diciembre de 1821 y de 20 de julio de 1849.

La publicación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (1974), no cambia mucho las cosas, al incluir como parte de la acción protectora de la Seguridad Social a los servicios sociales y de forma menos clara, a la asistencia social. Tendremos que esperar a 1978, para poder presenciar una variación en las relaciones entre la Seguridad Social y la protección asistencial, al establecerse en la Constitución⁴ un nuevo modelo de Seguridad Social destinado a *todos* los ciudadanos, sin ningún otro requisito adicional. Se reconoce de esta forma un nivel de Seguridad Social *universalista*, de tipo asistencial, financiado por el Estado, vía fiscal, y de acuerdo, por un lado, al ideario del Plan Beveridge⁵ de garantía y extensión de una renta mínima precisa para la subsistencia de todos los beneficiarios, y por otro, a las declaraciones internacionales de derechos humanos⁶.

⁴ Los artículos 39, 40, 41, 43, 49, 50 de la Constitución Española son, entre otros, los que consagran el Estado de Social. Además, la Constitución, rompe con el esquema de organización centralista mantenido por el régimen anterior, da competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social y Mutualidades no integradas.

⁵ La protección social en los países desarrollados se han inspirado en dos modelos tradicionales:

- el BISMARKIANO o de corte continental (o profesional), basado en la profesionalidad y de carácter contributivo, se financia con las cotizaciones de empresarios y trabajadores y tiende a procurar el mantenimiento de su nivel de vida ante las contingencias protegidas (vejez, enfermedad, muerte, invalidez);

- el BEVERIDGIANO o de corte universal (o atlántico) fundamentado en la idea de solidaridad nacional, que concede a todos los ciudadanos de un país, cuando se encuentran en situación de necesidad, prestaciones globales, financiadas bien por regímenes nacionales de Seguridad Social o a través de los Presupuestos del Estado.

En el momento de su implantación los sistemas de protección se ajustaron con mayor o menor fidelidad a uno u otro, así, por ejemplo, países como Francia, Italia, Bélgica, Alemania, Portugal, Grecia, Luxemburgo y España definen sus sistemas como contributivos y otros como Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos e Irlanda como universales. Sin embargo, su posterior desarrollo ha conducido inexorablemente a la confluencia de ambos criterios en sistemas de protección mixtos.

⁶ Entre estas podemos destacar:

- El artículo 10.2 de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores: "Las personas excluidas del mercado laboral, bien porque no hayan podido tener acceso al mismo, bien porque no hayan podido volver a insertarse y que estén desprovistas de medios de subsistencia, deberán poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal".

- La recomendación nº 67 de la OIT planteaba la perspectiva de que la Seguridad Social garantizara a todos los ciudadanos los recursos mínimos, fijados en la mitad de la renta disponible neta media per cápita.

- El Tratado de Maastricht en un protocolo específico sobre política social, incorpora la Carta de Derechos de los Trabajadores como anexo. En consecuencia,

La línea a lo largo de la cual se consagró la reforma de la previsión colectiva en España siguiendo el ejemplo de otros países europeos, es la que se conoce popularmente como la de "los tres pilares" o niveles de provisión. Un nivel *básico universal*, un nivel *profesional obligatorio* (público o privado) y un nivel *individual libre*. Aunque la definición de cada uno de estos niveles, de su tamaño y de su relación con los restantes es una tarea compleja, y aún hoy día no está clara la separación entre ellos, es obvio que los instrumentos adecuados para luchar contra la pobreza se encuentran en el primer nivel, es decir, en el de las prestaciones básicas.

Este concepto supone, según todas las autoridades europeas, el *garantizar* a la población *unos ingresos mínimos suficientes* que posibiliten una vida digna e integrada socialmente y por supuesto, ampliar su campo de acción promoviendo la calidad de vida para todos. De hecho, esta es una de las reflexiones más importantes sobre la política social planteada actualmente en Europa⁷.

Un recorrido por las principales prestaciones del sistema de garantía de ingresos español muestra que durante años, las dos prestaciones básicas de garantía de ingresos, han sido el sistema de pensiones contributivas (vejez, invalidez, viudedad, etc..) de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones por desempleo (contributivas y su prórroga asistencial). Al estar ambas vinculadas a contribuciones previas al sistema, quedaban sin cubrir ciertas situaciones de carencia de recursos, de carácter grave, puesto que se estaba hablando de subsistencia de las personas y era urgente una ampliación.

Ante la doble posibilidad de bien establecer un mecanismo único de protección frente al riesgo de "pobreza" o insuficiencia de ingresos cualquiera que fuese su causa (pérdida del empleo, vejez, invalidez, enfermedad...) o bien ir ampliando los mecanismos ya establecidos y dirigidos a grupos concretos de población, en España se optó por esto último. El resultado se recoge en el cuadro 1.

desde 1993 la Carta pasa a ser un Tratado Internacional de carácter vinculante para los países firmantes. En ella se hace referencia al compromiso de garantizar recursos suficientes para todos los ciudadanos excluidos del trabajo, el cual pasa a ser, un objetivo programático y obligatorio que la Unión Europea se da a sí misma. Aunque los Estados miembros podrán decidir cómo garantizar esos recursos y prestaciones.

⁷ Mientras en EEUU la tendencia es a luchar contra la pobreza absoluta, beneficiando a los más desfavorecidos, en Europa las políticas sociales combaten la pobreza relativa, intentando reducir las desigualdades.

En primer lugar, se regularon los COMPLEMENTOS DE MÍNIMOS de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, para asegurar a los pensionistas con unas pensiones muy bajas la elevación de las mismas. A continuación, las PENSIONES ASISTENCIALES, mejoraron su cuantía para ayudar a las personas más marginadas. Se siguió con el desarrollo de la protección hacia los minusválidos, a través de los SUBSIDIOS LISMI de garantía de ingresos, de ayuda por tercera persona y por transporte. Prácticamente al mismo tiempo, la PROTECCIÓN ASISTENCIAL POR DESEMPLEO se amplió a grupos concretos de desempleados con empleo anterior. A principios de los 90 se añade al SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL UN NIVEL NO CONTRIBUTIVO, para mayores de 65 años y minusválidos, reformándose a la vez la protección familiar. Toda esta ampliación fragmentada de la protección asistencial finalizará con la introducción en la mayoría de Comunidades Autónomas de los SALARIOS SOCIALES, como programas propios para combatir la pobreza.

CUADRO Nº 1.-
SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTÍA DE INGRESOS

	Extensión asistencial de la protección contributiva	Protección no contributiva o asistencial
A. Personas mayores 65 años	Complementos de mínimos de pensiones de la Seguridad Social Pensión no contributiva (jubilación)	Pensiones asistenciales (a extinguir)
B. Personas entre 18 y 65 años		
B.1. Con minusvalía superior al 65%	Complementos de mínimos de pensiones de la Seguridad Social	Subsidio LISMI y pensiones asistenciales (a extinguir) Pensión no contributiva (invalidez)
B.2. Incapacitados para trabajar (sin minusvalía o inferior al 65%)	Subsidio de asistencia por desempleo	Pensiones asistenciales (a extinguir)
B.3. Capaces de trabajar	Subsidio de desempleo	Salario Mínimo de Inserción

FUENTE: Aguilar, Gaviria, Laparra: La caña y el pez (pg. 40).

2. Complementos a las pensiones mínimas de la Seguridad Social

Se trata de una extensión no contributiva de la Seguridad Social, destinada a elevar determinadas pensiones, en concreto aquellas que una vez calculado su importe inicial según los módulos generales y revalorizadas, no alcanzan las cuantías mínimas de la clase respectiva. En este supuesto se habrá de complementar la pensión en la cuantía diferencial, dando lugar a los "*complementos por mínimos*"⁸. Por tanto, aunque dirigidos a personas con escasos recursos, para tener derecho a estos complementos por mínimos, se ha tenido que cotizar previamente al sistema de la Seguridad Social. En este sentido se les suele llamar "pensiones semicontributivas". Según Cruz Roché (1983) la función de compensación (garantía de mínimos) destruye parcialmente, la función de sustitución.

Como su objetivo principal, es garantizar al pensionista un mínimo de subsistencia, se considera que los complementos por mínimos tienen un "carácter asistencial", que perfectamente puede englobarse dentro de las políticas de lucha contra la pobreza. De hecho, estos complementos por mínimos han favorecido a aquellos individuos a los cuales, a pesar de cumplir el período de cotización exigido, les hubiese correspondido una pensión muy baja por sus reducidas cotizaciones y no disponían de otra fuente de ingresos. Los regímenes más beneficiados han sido los de empleadas de hogar, autónomos y agricultores por cuenta propia⁹, y la totalidad de las pensiones de viudedad -con % entre el 20 y el 30% de la pensión total- (Bandrés, E. 1990).

⁸ Es en 1974 cuando quedan establecidos los mínimos de pensiones en España, empezando con los trabajadores por cuenta ajena, en 1976 se extiende a los trabajadores por cuenta propia (de los regímenes Agrario, del Mar y Autónomos) y en 1978 quedan unificados en todos los regímenes.

⁹ Este hecho se justifica en cierta medida, por las prácticas fraudulentas de cotización en el nivel mínimo, que fueron muy generalizadas durante unos años en estos regímenes. El problema es que el diseño institucional de la Seguridad Social no permite discriminar a quienes realmente tiene una carrera de escasos salarios, debido a su baja cualificación profesional, respecto a otros de rentas superiores que ocultan ingresos y cotizan por el salario mínimo beneficiándose posteriormente de los complementos por mínimos. Por ello, algunos autores creen que aquellos individuos con carreras laborales cortas y baja cualificación profesional deberían ser atendidos por algún mecanismo asistencial que exija prueba de medios, en lugar de romper la proporcionalidad (cotización/prestación) con la política de los complementos por mínimos y practicar redistribución sin comprobar si los beneficiarios reciben otro tipo de ingresos.

El derecho a cobrar el complemento para alcanzar el mínimo viene condicionado no sólo por el importe de la pensión, sino que también requiere la evaluación de otras circunstancias relacionadas con la situación económica personal y familiar del beneficiario, como son las rentas del capital o del trabajo personal que reciba el pensionista y la posible concurrencia de pensiones.

Dentro del sistema de pensiones y antes del establecimiento de los complementos por mínimos, se había puesto en marcha el mecanismo de las revalorizaciones con la Ley 21/1972 de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de la Seguridad Social. Aunque en principio no se configuró como un mecanismo de revalorización automática, a partir de ese año se lleva a cabo una revalorización de pensiones con periodicidad anual.

Si bien desde un primer momento parece que se buscaba con esta política de mínimos y revalorizaciones una mejora del poder adquisitivo de las pensiones acercándose al salario mínimo interprofesional (SMI)¹⁰, no será hasta 1989 cuando se equiparen (con la consiguiente repercusión automática en el gasto de la Seguridad Social vía pensiones).

Lo que en un principio era un sistema de equidad actuarial en el que la pensión se concede en función de las cotizaciones precedentes se convierte en un sistema redistributivo e igualitario, que niega en la revalorización y pensión mínima lo que afirma en la determinación de la pensión inicial. De hecho cada vez es menor la dependencia de la pensión inicial, así nos lo muestra que la suma de revalorizaciones, mejoras y mínimos ha ido pasando de un 10% en 1972 a porcentajes que oscilan entre el 40 y 50 en pensiones de jubilación e invalidez, y más del 60% en las de viudedad, desde la segunda mitad de los años 80.

En cuanto a la financiación de estos complementos por mínimos. Hasta 1989 la aportación del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, era genérica o no afectada a una función o tipo de pensión concreta. Sin embargo, a partir de 1989 se reforma la

¹⁰ En España, el Salario Mínimo Interprofesional, es uno de los criterios de referencia más usados para la concesión de prestaciones sociales, puesto que tiene la ventaja de sus actualizaciones periódicas. Sin embargo, la determinación del mismo se realiza atendiendo simplemente a su función reguladora del mercado de trabajo y por ello, algunos autores como Almudena Durán (1993) sugieren crear otras magnitudes de referencia alternativas, más cercanas al nivel de vida como por ejemplo la mitad de la renta disponible media del país (si bien admite su dudosa utilidad a efectos legales).

estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación según la naturaleza de la prestación. Así, desde los Presupuestos Generales del Estado de ese año las transferencias del Estado a la Seguridad Social tienen carácter finalista, apareciendo una rúbrica destinada exclusivamente a la atención de los complementos para mínimos, de acuerdo con las dotaciones presupuestarias correspondientes. Se inicia de este modo, el proceso de especialización, según el cual se intenta que las prestaciones de carácter asistencial lleguen a ser financiadas exclusivamente con fondos procedentes del Estado, en tanto que las demás prestaciones lo sean con cargo a cotizaciones.

En 1997, hay otra modificación en las aportaciones del Estado a la Seguridad Social en un nuevo intento de profundizar en la separación de las fuentes de financiación. Se reducen sustancialmente las transferencias destinadas a complementos al mínimo, que habrán de financiarse con cotizaciones sociales, y se amplía la correspondiente a Asistencia Sanitaria¹¹.

Esta últimas reformas están en línea con el planteamiento defendido por el Pacto de Toledo, donde se propone que las prestaciones contributivas dependan en lo fundamental de las cotizaciones sociales (contemplando la existencia de unas cuantías mínimas de pensión) y que sean los impuestos los destinados a financiar las prestaciones no contributivas y las universales, como sería el caso de la sanidad pública y los servicios sociales.

3. Subsidio por desempleo

En el sistema español de Seguridad Social la protección frente al desempleo aparece con la ley 62/1961 de 12 de julio, con la cual se pone en marcha el Seguro Nacional por Desempleo, en un momento en que la modernización de la economía española exigía algún mecanismo de protección frente al paro que facilitara los movimientos de los trabajadores entre empresas y sectores de acti-

¹¹ Así mientras en 1995, la transferencia para complementos al mínimo fue de 232.040 millones de pesetas en 1997 fue de 16.000 millones.

La transferencia para operaciones corrientes del Insalud, que en 1995 había sido de 2.251.837 millones de pesetas, durante 1997 se incrementa a 2.878.835 millones de pesetas. Mientras que la aportación procedente de cotizaciones sociales se reduce a 658.738 millones a 199.912 millones.

vidad. La protección en esos primeros momentos tuvo un fuerte componente contributivo, con el objetivo de mantener el nivel de renta, hasta encontrar un nuevo empleo.

La crisis económica y su consiguiente alteración de la composición del paro (dejará de tener un carácter predominantemente friccional, pasando a permanente), la política de contención del gasto público, los mandatos constitucionales (art 40.1, 41...) y el interés político de acercamiento a Europa¹², obligaron a plantear la reforma del sistema de protección existente hasta entonces, de carácter fundamentalmente contributivo.

La política de protección del desempleo llevada a cabo a partir de los años 80 tiene dos niveles de protección:

- contributivo, que comprende la prestación económica por desempleo total o parcial y el abono de las cuotas de la Seguridad Social. Está justificado por razones de seguro, e ignora las circunstancias personales de los beneficiarios.

- asistencial, que comprende tanto el subsidio de desempleo o el subsidio de Régimen Especial Agrario (REASS), como el abono de las cuotas de protección familiar y, en su caso, de jubilación. Es reconocido por razones de equidad y en función de las circunstancias personales de los beneficiarios, tras haber agotado el disfrute de la prestación básica contributiva. Esto supone que no todos los parados en situación objetiva de necesidad pueden acceder.

A lo largo de la década de los 80 vamos a ir viendo como a la vez que se refuerza el carácter asistencial de la prestación por desempleo, disminuye la intensidad de las prestaciones contributivas. El modelo que se perfiló supuso, una protección a un mayor número de desempleados (siempre taxativamente enumerados) pero con una menor cuantía individual. Entre las argumentaciones que favorecían estos cambios destaca la de la *"trampa del bienestar o trampa de la pobreza"*, defendida por aquellos economistas y políticos, que consideraban las prestaciones por desempleo como incitadoras a perpetuar la inactividad laboral y la pobreza, apoyándose en la idea de "peligro moral" y en el salario de reserva¹³. Acep-

¹² En Europa ya se estaban combinando términos asistenciales y contributivos en la protección del desempleo.

¹³ El salario de reserva es aquel por debajo del cual un parado no aceptaría trabajar, teniendo en cuenta su remuneración anterior, sus aptitudes y el nivel de renta asegurada por la prestación por desempleo. De modo que el salario no puede descender por debajo de las prestaciones por desempleo, ni para los trabajadores más descalificados.

tando estos posibles efectos adversos sobre el mercado de trabajo y para ciertos tramos de renta monetaria, el dilema es como elegir un nivel de protección que cubra la contingencia del paro sin introducir esos efectos negativos en términos de costes de eficiencia¹⁴.

Se puede considerar que la Ley Básica de Empleo 51/1980 (LBE) fue la que inició el camino hacia la configuración de un sistema dual, al introducir la diferenciación entre prestaciones básicas y prestaciones complementarias, con cierto carácter semiasistencial. Estas prestaciones complementarias se dirigían a parados con cargas familiares y sin recursos superiores al 75% del SMI, que habiendo agotado la prestación, no habían recibido oferta de colocación adecuada en los siguientes 30 días. La cuantía era homogénea, el 75% del SMI y por un periodo de seis meses prorrogables en otros tres.

Es en 1984 cuando se establece con claridad la distinción entre los dos niveles de protección. El nivel asistencial o prestaciones no contributivas pasan a denominarse SUBSIDIOS POR DESEMPLEO¹⁵ y comprende además de la cuantía económica, la asistencia sanitaria y el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y en su caso jubilación (para mayores de 52 años). Esta ley mantiene el subsidio de desempleo en el 75% del SMI, pero amplían el período de percepción a un tope de 18 meses, prorrogable para los trabajadores mayores de 55 años hasta su jubilación, aunque no tuvieran cargas familiares.

¹⁴ La determinación de la cuantía y duración de las prestaciones es la elección clave de los programas de asistencia al desempleo. Puesto que si la combinación de ambos elementos es excesivamente generosa, se puede desincentivar la búsqueda de empleo por los desempleados. Por el contrario, si es demasiado escasa se pueden dar situaciones de extrema pobreza que una sociedad desarrollada no puede permitirse por las razones de solidaridad.

El indicador que mide el porcentaje de salario que cubre la prestación económica del desempleo es la *tasa de reposición o sustitución salarial*. Si se acerca al 100% se desincentiva la búsqueda de empleo y puede caerse en el abuso de considerar el seguro como fuente de renta sustitutiva del trabajo.

Algunos autores sugieren introducir, principalmente en el nivel asistencial, algún medio que vincule el esfuerzo del individuo para mejorar su cualificación y el derecho al cobro de la prestación. En España esto se materializó con la organización por parte del INEM de cursos de formación profesional, que daban derecho al cobro de prestación.

¹⁵ Esta Ley de Protección por Desempleo 31/1984 de 2 de Agosto, que reforma la LBE, denominará a las prestaciones básicas PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Las leyes posteriores que regulan la protección por desempleo¹⁶ irán aumentando el nivel asistencial, tanto en beneficiarios como en la cuantía y período de percepción del subsidio¹⁷.

Toda la acción protectora, contributiva y asistencial, se financia en su conjunto por cotizaciones de empresarios y trabajadores más la aportación estatal en la cuantía que se determine anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE)¹⁸, con independencia del carácter asistencial o contributivo del beneficio concedido.

4. Pensiones asistenciales

Las pensiones asistenciales son prestaciones económicas individualizadas de carácter periódico en favor de ancianos y de enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo, que se encuentran en situación de necesidad (disponen de medios económicos anuales inferiores a estas ayudas) y no están amparadas por el sistema de la Seguridad u otra ayuda pública.

Su creación en 1960¹⁹, previa al nacimiento del sistema español de Seguridad Social, tuvo como objetivo contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población española y ayudar al establecimiento de la beneficencia general y particular, a través de un sistema de protección no reglado, dotado de un marcado carácter discrecional -hasta el tope de los recursos presupuestarios afecta-

¹⁶ Real Decreto 625/1985, por el que se desarrolla La Ley de Protección por Desempleo; Real Decreto 2394/1986, por el que se extiende el subsidio de desempleo a determinados colectivos de desempleados de larga duración; Real Decreto-ley de Medidas Adicionales de Carácter Social 3/1989 de 31 de Marzo (reforma que tuvo carácter procíclico en plena fase expansiva); Ley 31/1990 de PGE para 1991, Real Decreto-ley de medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por desempleo 22/1992 de 30 de julio (en fase de recesión, recortó principalmente las prestaciones contributivas).

¹⁷ La cuantía variará entre el 75 y 125% del SMI, según las circunstancias personales y la duración estará entre 6 y 30 meses (salvo para los mayores de 52 años, que la percibirán hasta la jubilación).

¹⁸ A partir de la LBE se institucionaliza la participación de los PGE en la financiación del desempleo, estableciendo que el 40% del gasto total será financiado por el Estado. Es también en 1980 cuando se segrega del presupuesto de la Seguridad Social la prestación por desempleo que se transfiere al presupuesto del INEM.

¹⁹ Ley 46/1960 de 21 de julio, por la que también se crea el FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social). Posteriormente serían reguladas y actualizadas en el Real Decreto 2620/1981 de 24 de julio, con la LGPE de 1988, con la Ley 26/1985 y con el RDL 3/1989.

dos a su financiación- y que funcionaba de forma paralela y a veces supletoria a los distintos seguros sociales existentes, que protegían a los trabajadores.

Como ya apuntamos en la introducción, la asistencia social fue la sucesora de la beneficencia, necesitando como ella "prueba de necesidad", con la salvedad de que una vez demostrada la necesidad se tenía derecho a la prestación, cuando en el pasado, aún demostrada la misma, la ayuda benéfica era benévola y discrecional. En este sentido supone un paso importante en el proceso de configuración de la protección social a los más desaventajados, incluso antes del nacimiento de la Seguridad Social.

Estas ayudas tenían un marcado carácter subjetivo y exigían a sus beneficiarios el cumplimiento de unos requisitos generales (carencia de recursos, inexistencia de familiares con obligación de prestar alimentos...) y otros más específicos y rígidos (ser mayor de 65 años o minusválido). Hasta mediados de los 80 fue el único mecanismo de tipo asistencial (es decir, sin requisito previo de cotización alguno y sujeto a prueba de necesidad)²⁰ y se concedían con cargo a la Asistencia Social, englobadas en "otras prestaciones de protección social pública".

En 1990 con la creación de las pensiones no contributivas (PNC), las anteriores estaban llamadas a desaparecer, y así ocurre en 1992, cuando se suprimen. No obstante, ya en 1991, los beneficiarios de las prestaciones asistenciales podían pasar a integrarse en las prestaciones no contributivas si reunían todos los requisitos exigidos para ello, sin afectar a las pensiones ya causadas o en trámite de resolución. De hecho la congelación de su importe, al no revalorizarse anualmente desde 1990, ha servido de estímulo para que los perceptores se cambien hacia las nuevas PNC, cuya cuantía es superior. Mientras que otros prefieren seguir percibiendo las pensiones asistenciales porque sus requisitos de acceso son menos exigentes.

Son prestaciones de cuantía fija, la misma para vejez y enfermedad, en 1972 se fijó un mínimo de 1.000 pts y llega a los años ochenta con unos niveles ínfimos que ni siquiera alcanzan el 20% del SMI.

²⁰ Además de las pensiones asistenciales existían unas ayudas individualizadas no periódicas para situaciones de pobreza. Pero nunca pasaron de ser un fondo de ayudas de emergencia puntuales, sin criterios claros, y fueron desapareciendo en la mayor parte de las comunidades autónomas con la transferencia de competencias en materia de asistencia y servicios sociales.

Las pensiones asistenciales se pagaban (y se siguen pagando las aún vigentes) íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, concretamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social²¹ y su gestión se encuentra completamente transferida a las Comunidades Autónomas, excepto Ceuta y Melilla.

5. Prestaciones económicas a minusválidos.

La protección de carácter asistencial destinada a los minusválidos queda configura como derecho objetivo mediante la publicación de la LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos). Esta ley ofrece una protección integral a los minusválidos, desglosando las ayudas públicas en subsidio de garantía de ingresos mínimos (S.G.I.M.), subsidio de ayuda por tercera persona (S.A.T.P.) subsidio de movilidad y compensación de gastos de transporte (S.M.G.T.) y asistencia sanitaria y prestación farmacéutica (A.S.P.F., de carácter social).

Son prestaciones que pretenden proteger a un colectivo, que por no haber desarrollado actividad laboral no están incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social (y por tanto no cubiertos por pensiones de invalidez). Tienen, por consiguiente, carácter universal, protegiendo a todo el conjunto de la población.

El subsidio de garantía de ingresos mínimos, es para todos aquellos minusválidos mayores de edad; carentes de recursos económicos personales²² superiores al 70% del SMI vigente (incrementándose este límite en un 10% por cada persona a su cargo); con grado de minusvalía igual o superior al 65%, que les impida obtener los medios necesarios para su subsistencia. La cuantía de este nunca es inferior al 50% del SMI y varía en función de los recursos económicos que ya posea el beneficiario, y el número de personas a su cargo.

²¹ Hasta 1981 estas prestaciones eran gestionadas por el FONAS, que fue suprimido con la Ley 74/1980 de Presupuestos para 1981, pasando a cargo de las dotaciones presupuestarias del INSERSO, primeramente dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y posteriormente en el Ministerio Asuntos Sociales.

²² Al desarrollarse la Ley se especificó que los medios económicos eran los del hogar, pero una sentencia judicial de 1984 del Tribunal Supremo, ordenó que como criterio económico de referencia para tener derecho a estas prestaciones se miraría únicamente los recursos personales, no los del conjunto de su unidad familiar. Como consecuencia, durante los años 80 se multiplicó el número de perceptores, resultando el presupuesto insuficiente.

El subsidio de ayuda por tercera persona, está destinado a aquellas personas, mayores de 18 años, que a consecuencia de sus pérdidas anatómicas o funcionales mayores al 75%; necesitan la asistencia de otra para actos esenciales de la vida como vestirse desplazarse, comer....y no están internos en ningún centro.

El subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, está destinado a atender los gastos de desplazamiento fuera del domicilio, para los minusválidos, mayores de 3 años, con graves dificultades para usar el transporte colectivo al estar afectados por una minusvalía en un grado igual o superior al 33%.

En 1990 la protección económica de los minusválidos sufrió un cambio con la Ley 26/1990 de Pensiones no contributivas (LPNC). Se prevee en la misma, la supresión de SGIM y SATP y se da la opción a los sujetos que ya lo tenían concedido, o bien pasarse al sistema de PNC o bien mantener las prestaciones LISMI, congelándose estas últimas para fomentar el cambio.

La financiación, hasta 1984, fue con cargo a las correspondientes asignaciones de los PGE, dentro de la Administración Central del Estado no de la Seguridad Social, a partir de esa fecha, al transferirse al INSERSO la gestión de la LISMI, se financiará con su presupuesto.

6. Pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Hasta 1990 la Seguridad Social, como principal núcleo de la protección social en España, cubría los distintos riesgos de carácter social de aquellas personas, integradas en el ámbito profesional y laboral, y a sus familiares. Desde la formulación de la primera ley de Seguridad Social, se habían ido desarrollando cambios tanto normativos como de recursos económicos, con el fin de mejorar el sistema, pero prácticamente sin perder el horizonte contributivo.

No es hasta 1990²³, el momento en cual se establece un nivel no contributivo dentro de la Seguridad Social, dando cobertura social a aquellas personas, que por razones de edad o de su incapacidad para el trabajo no podían integrarse en el mundo laboral, y también a aquellas otras que por no haber cotizado o no hacerlo en

²³ Ley 26/1990 de 20 de diciembre por la que se establecen las Pensiones no contributivas y los RD 356/1991 y 357/1991 que la desarrollan.

tiempo insuficiente, no tenían derecho a la protección de la Seguridad Social²⁴.

Su objetivo es la erradicación de focos de pobreza y marginación de las personas de edad o incapacitados, con la garantía de unos ingresos mínimos²⁵. Estas pensiones se configuran como derechos subjetivos, superando cualquier rasgo de beneficiencia, discrecionalidad o asistencialidad; e incluyen además de la pensión, la protección familiar, la prestación médico-farmacéutica y los servicios sociales.

Las pensiones no contributivas pueden ser de jubilación (mayores de 65 años) o de invalidez (minusvalía no inferior al 65%). Por tanto los beneficiarios van a ser aquellas personas, ancianos o inválidos, que nunca hayan cotizado, o si lo han hecho, en tiempo insuficiente para recibir una prestación del nivel contributivo. Además se exigirán requisitos de residencia y de necesidad económica probada, no sólo del beneficiario sino de la unidad económica en que convive²⁶. Además la pensión no es fija y puede verse reducida si existen ingresos del solicitante o de la familia con la que conviva, aunque siempre manteniendo un 25% de la misma por beneficiario.

El coste económico de estas prestaciones se financiará con aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social y su gestión corresponderá al INSERSO o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La aplicación de esta Ley, a pesar de haber cubierto un hueco importante, tiene algunas carencias. Por ejemplo, aquellas personas incapacitadas para trabajar y cuya situación no sea calificable como minusvalía del 65% o superior, antes estaban protegidas por las pensiones asistenciales y ahora quedan fuera. Esto ha originado que un importante número de beneficiarios de estas últimas no ha optado por pedir o cambiarla por una pensión no contributiva a pesar de su mayor cuantía.

²⁴ Ya existían, como hemos explicado, las pensiones asistenciales, los subsidios LISMI y los subsidios por desempleo, como ayudas sin cotización previa pero no dentro de la Seguridad Social.

²⁵ Al igual que con los subsidios de desempleo, uno de los problemas residirá, probablemente, en la determinación de la cuantía en la que fijar el límite de ese "umbral de la pobreza o mínimo de subsistencia".

²⁶ Este es un punto de retroceso respecto a las prestaciones a las que sustituía, la LISMI y pensiones asistenciales, que sólo consideraban la situación personal.

7. La protección a la familia²⁷

La ley 26/1990 además de regular las pensiones de jubilación e invalidez, regula el tema de las prestaciones no contributivas por hijo a cargo²⁸.

La protección familiar se implantó en 1967 con las cuantías de asignaciones familiares (sustituyendo al antiguo sistema de Plus Familiar), aunque hasta la LPNC tenían un carácter contributivo. Parece ser que desde un principio nacieron con la intención de ayudar económicamente en la crianza de los hijos, pero su pequeña cuantía desde 1971 a 1990 (250, 375 ó 3.000) la convirtieron en una protección prácticamente inexistente y simbólica²⁹.

La publicación de la LPNC supone la culminación de la reforma, en materia de protección a la familia, iniciada por la Ley 26/1985, de 31 de julio, sobre Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social, en cumplimiento de la obligación de los poderes públicos de proteger social, económica y jurídicamente a la familia (art. 39 de la Constitución).

La protección familiar, quedará modificada en 1990 en varios sentidos:

- se extiende a quienes carecían de protección familiar, por encontrarse excluidos del sistema de la Seguridad Social, pero a su vez se limitan los perceptores de la Seguridad Social a aquellos que no alcancen un mínimo nivel de ingresos, ajustado por el número de hijos y situaciones de minusvalía;

²⁷ Desde 1967 a 1990 se habló de protección a la familia y a partir de entonces de prestaciones familiares por hijo a cargo.

²⁸ De todos los gastos en protección social, el capítulo de los subsidios familiares es en el que más diferencias existen entre los estados de la Unión Europea. Según datos de la Comisión en 1993, representaban menos del 1% per capita en España o Grecia; superaba el 8% en Bélgica y Francia, se acercaba al 9% en Reino Unido, alcanzaba el 11% en Luxemburgo y más del 12% en Dinamarca.

²⁹ De hecho pasaron de ser la protección más importante en los años 50, a mantenerse como una de las prestaciones de menor cuantía por el procedimiento de congelación y no revalorización. En 1972 suponían el 21,8% del gasto en prestaciones sociales, en 1977 el 10,84 %, en 1989 sólo el 1,31% y en los años 90 menos del 1%. Desde 1971 hasta 1984 las prestaciones familiares fueron de 2 tipos:

- una asignación mensual por hijo a cargo por un importe mensual de 250 pesetas, que permanece en dicha cuantía hasta 1990;
- una asignación por esposa e incapacitado de 375 pesetas, que desaparece en 1985;

En 1982 se implantó la prestación por subnormalidad por valor de 3.000 pesetas por hijo afectado.

- se tratará de coordinar la protección por hijo a cargo de la Seguridad Social con la que se recibe vía fiscal, a fin de que la protección recibida sea similar y no discrimine a los trabajadores con menores rentas;

- se buscará un principio redistributivo, al discriminar positivamente³⁰, variando las asignaciones según el nivel económico y las circunstancias personales de los beneficiarios (hijo minusválido o no), así como intensificando sus cuantías.

La cuantía de la asignación económica se plantea a través de un escalonamiento en distintos tramos en función de la edad y grado de minusvalía de los hijos³¹, rompiendo con el principio de uniformidad que hasta el momento habían tenido la protección a la familia.

La gestión y reconocimiento de estas prestaciones en su modalidad no contributiva se realizan de forma centralizada a través del INSS y su financiación, al igual que en el caso anterior, será con aportaciones del Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social.

8. Renta mínima de inserción

Nuestro análisis del sistema de garantía de ingresos mínimos no quedaría completo sin hacer referencia a un nuevo mecanismo surgido en los últimos años, en concreto desde 1989, en la mayoría de las comunidades autónomas. Son los ingresos o rentas mínimas de inserción.

En la mayoría de los países con un Estado de Bienestar desarrollado, ya estaban establecidos años antes³². Se los considera como la última red de seguridad para que ningún ciudadano viva

³⁰ Dejan de tener un carácter universal para los incluidos dentro del sistema de Seguridad Social, quedando limitados a quienes no alcancen un mínimo nivel de ingresos, ajustado por el número de hijos y situaciones de minusvalía.

³¹ En el caso de minusvalía no hay límite de recursos, se perciben íntegramente. Además esta asignación económica por hijo a cargo afectado de minusvalía mayor al 65% ó 75% es incompatible tanto con la condición, por parte del hijo minusválido, de pensionista de invalidez o jubilación en su modalidad no contributiva como con las pensiones asistenciales y con los SGIM y SATP de la LISMI.

³² La cronología de su implantación en los distintos países fue la siguiente: Alemania (1961), Países Bajos (1963), Bélgica (1974), Dinamarca (1975), Irlanda (1975). Y más tarde Luxemburgo (1986) y Francia (1988) cuyo ejemplo posteriormente siguió España.

sin un mínimo de recursos. En general, las personas que acceden a las rentas mínimas son quienes se encuentran en algunas de las más extremas situaciones de pobreza.

Además de ser un instrumento para quienes no pueden acceder a las prestaciones económicas vistas en apartados anteriores, su objetivo también es taponar alguno de los huecos del sistema de la Seguridad Social. Así, las rentas mínimas han ido adquiriendo en los últimos años un papel creciente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema, tratándose en definitiva de protección asistencial. En cualquier caso, el mecanismo que siguen favorece la aparición de la llamada trampa de la pobreza³³, dado que los aumentos de la renta familiar ganada se traducen en aumentos nulos (o mínimos) de la renta disponible, desalentando el esfuerzo para obtener otros ingresos -por ejemplo trabajando- y escapar de la pobreza. La preocupación por evitar los efectos desincentivo, primó sobre la necesidad de ofrecer protección y es una de las justificaciones que se esgrimen para que los niveles de renta garantizados no sean muy elevados e incluso inferiores al SMI porque sino nadie estaría dispuesto a trabajar a ese salario.

El hecho de que en España se concedan a nivel autonómico, nos lleva a una diversidad de diseños, con diferente amplitud y complicada relación con los mecanismos de servicios sociales y Seguridad Social.

A la hora de hablar de beneficiarios, vemos que el espacio institucional de los salarios sociales se corresponde en la sociedad con un sector de población bastante heterogéneo, que forma un continuo desde la situación de las personas que no pueden de hecho trabajar (minusválidos sociales, enfermos crónicos), pasando por los parados de exclusión (capaces de trabajar pero sin oportunidades reales en el mercado de trabajo) hasta parados que simplemente no acceden a prestaciones por desempleo por falta de cotización previa suficiente (demandantes de primer empleo, personas que han agotado prestaciones).

³³ Lindbeck (1993) plantea como solución al problema de la trampa de la pobreza, el cambiar la "welfare", modelo actual de la Seguridad Social sin obligación adicional por parte del beneficiario, por el llamado "workfare o trabajo social", que supone aceptar un determinado trabajo como condición para recibir el subsidio. Según este concepto, propio de la filosofía social de Reagan, el pobre con capacidad de trabajar no debe recibir nada a cambio de nada, sino que debe aceptar el trabajo para que se le preste ayuda como contrapartida.

9. Recapitulación

Para finalizar hemos recopilado la cuantía mensual de las pensiones y subsidios estudiados así como los límites económicos de acceso a las mismas (cuadros 2 y 3). Se observa una duplicación cuantitativa de las ayudas en los catorce años en estudio. Este crecimiento, si bien es una muestra del esfuerzo realizado en los últimos años por los poderes públicos, no resulta en unas cifras significativas, dado que en 1984 se partía de valores muy reducidos. Los límites, por su parte, también se ensanchan con el paso de los años. Sin embargo, la diversidad de límites en función de la prestación social a la que se quiera acceder demuestra que no existe unicidad en torno a lo que podría entenderse por "insuficiencia de ingresos".

CUADRO Nº 2.-
CUANTÍA MENSUAL DE LAS PENSIONES Y SUBSIDIOS

	P. MÍNIMA	DEEMPL	FAS	SGIM	PNC	PNC por hijo		IAI
						<18 años	>18 años	
1984	26.160	26.055	10.000	10.000				
1985	29.000	27.878	12.000	12.000				
1986	32.560	30.105	14.000	14.000				
1987	35.165	31.613	15.120	15.120				
1988	38.000	33.030	17.200	17.200				
1989	42.525	35.010	20.000	20.000				
1990	47.010	37.508	22.108	22.108				
1991	50.160	39.938	23.590	23.590	26.000	3.000 / 6.000	26.000 / 39.000	
1992	53.020	42.210	24.935	24.935	30.000	3.000 / 6.000	30.000 / 45.000	
1993	55.725	43.897	24.935	24.935	31.530	3.000 / 6.000	31.530 / 47.925	30.000
1994	57.680	45.428	24.935	24.935	32.635	3.000 / 6.000	32.635 / 48.955	31.500
1995	60.220	47.025	24.935	24.935	34.070	3.000 / 6.000	34.370 / 54.765	32.000
1996	62.328	48.690	24.935	24.935	35.580	3.000 / 6.000	35.580 / 53.370	33.000
1997	64.505	49.973	24.935	24.935	36.510	3.000 / 6.000	36.510 / 54.765	34.155

NOTA 1: Los mínimos son los referidos a pensiones de jubilación con cónyuge a cargo.

NOTA 2: En los subsidios de desempleo se ha considerado el 75% del SMI.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO Nº 3.-
LÍMITES ECONÓMICOS ANUALES (en el caso de un individuo)

	P. MÍNIMA	DESEMPLE	FAS	SGIM	PNC JUBIL.	PNC INVALIDEZ	PNC hijo	IAI
1984	450.000	312.660	140.000	291.816				
1985	500.000	334.530	168.000	312.228				
1986	500.000	361.260	196.000	337.176				
1987	500.000	379.350	211.680	354.060				
1988	520.000	396.360	240.800	369.936				
1989	520.000	420.120	280.000	392.112				
1990	613.267	450.090	309.512	420.084				
1991	654.356	479.250	330.260	447.300	364.000	910.000	1.000.000	
1992	691.665	506.520	349.090	472.752	420.000	1.050.000	1.000.000	
1993	726.929	526.770			441.420	1.103.550	1.000.000	360.000
1994	752.372	545.130			456.890	1.142.225	1.035.000	378.000
1995	785.476	564.300			476.980	1.192.450	1.080.540	384.000
1996	785.476	584.280			498.120	1.245.300	1.128.084	396.000
1997	805.900	599.676			511.140	1.277.850	1.157.414	409.860

FUENTE: Elaboración propia.

Agrupando a la población española según edades y situación respecto al mercado laboral, podemos concluir que:

- *Las personas mayores de 65 años*, son un grupo totalmente protegido, si bien la cuantía mínima a percibir difiere según se haya cotizado o no previamente a la Seguridad Social³⁴.

- *Los individuos minusválidos en grado igual o superior al 65%*, también están protegidos en su totalidad. Las invalideces permanentes de los cotizantes a la Seguridad Social se benefician de unos mínimos de pensiones elevados. Y el resto de minusválidos pueden acogerse a la protección no contributiva de la Seguridad Social, bien siendo el beneficiario en forma de PNC de invalidez, para cuyo cálculo se tienen en cuenta los recursos económicos de

³⁴ Así la pensión de jubilación mínima de un individuo sin cónyuge a cargo que en algún momento de su vida cotizó a la Seguridad Social sería en 1997 de 54.825 pts/mes, mientras que otra persona en las mismas condiciones personales que no hubiese contribuido nunca a la Seguridad Social, recibiría 36.510 pts/mes, a través de una PNC. Sin embargo para poder tener derecho a estas pensiones no es posible que la unidad familiar supere unos límites, 805.900 en el primer caso; 511.140 pts/anuales en el segundo.

la unidad en que conviven (los límites son bastante altos), o bien como causante, en forma de protección no contributiva por hijo a cargo (sin requisitos económicos de acceso)³⁵.

- *Individuos incapacitados para el trabajo pero cuya minusvalía es inferior al 65%*. En este grupo aparecen deficiencias importantes, puesto que si han cotizado previamente a la Seguridad Social estarán protegidos por pensiones mínimas de invalidez (54.825 ptas/mes), pero si nunca han cotizado, el actual sistema de garantía de ingresos mínimos español no disponen de ningún tipo de ayuda para estas personas (anteriormente estuvieron protegidos por las pensiones asistenciales y subsidios LISMI). Este podría considerarse el hueco más grave e importante de falta de protección.

- *Individuos capacitados para el trabajo y con empleo anterior*, podrán percibir la prestación por desempleo y posteriormente el subsidio, según la edad (mayores de 45 años) y las responsabilidades familiares, se les aseguran ingresos hasta la jubilación. En todo caso si las necesidades son muy graves pueden solicitar una renta mínima de inserción.

- *Individuos capacitados para el trabajo y con empleo anterior* (principalmente jóvenes) están totalmente desprotegidos. La única posibilidad de recibir alguna renta está en solicitar el ingreso mínimo de inserción, para lo cual se exige carencia de recursos económicos en la unidad económica en la que conviven (en ninguna comunidad autónoma se superan las 500.000 pts al año como límite, incrementándose mínimamente por cada miembro adicional), lo cual limita mucho el número de beneficiarios entre este grupo de población.

Como conclusión decir que el sistema español de protección social caracterizado por la debilidad de los mecanismos asistenciales, ha mejorado notablemente a lo largo de la década de los 80, con un desarrollo sector a sector del subsistema de garantía de ingresos. El resultado como hemos podido comprobar, es un amplio abanico de protección asistencial, aunque de carácter incompleto,

³⁵ Aunque igual que en el caso anterior hay ciertas diferencias en las cuantías a percibir la pensión contributiva mínima será 82.240 pts/mes, la PNC invalidez 36.510 pts/mes y la PNC por hijo a cargo 54.765 (minusvalía superior al 75%) ó 36.510 (minusvalía entre el 75 y 65%).

reducido nivel de prestaciones y sin objetivos claramente definidos, todo lo cual impide mejoras sustanciales en las situaciones de los más necesitados, como reflejan los estudios sobre de pobreza en España. Además de complicar su evaluación, dando lugar a incoherencias y solapamientos en algún momento.

Ante toda esta problemática, que no es única de España, los últimos debates del Estado de Bienestar giran en torno al establecimiento de un único mecanismo de protección universal contra la pobreza o necesidad económica, como podría ser un sistema nacional de garantía de una renta mínima para todos que suponga la garantía a todo ciudadano de unos ingresos mínimos, sin referencia a situaciones personales (renta mínima incondicional). Evitaría la desprotección en que quedan algunos colectivos y el problema de descoordinación actual al coexistir programas dependientes de distintas Administraciones. La incógnita está en si pueden ser estos dispositivos de rentas mínimas una garantía que supla la deficiencia de ingresos sin crear otro tipo de ineficiencias en el sistema de protección social (trampa de la pobreza...). Y hasta que punto es preferible un sistema general de rentas mínimas (que en muchos países exigiría la reconceptualización de la protección social) a una tupida red de mínimos específicos (Estado de Bienestar de mínimos).

Bibliografía

- AGUILAR, M., GAVIRIA, M., LAPARRA, M. (1995), *La caña y el pez. estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid, Fundación Foessa, 1995.
- BANDRÉS, E. (1990), *Los efectos de los gastos sociales sobre la redistribución de la renta en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, monografía núm.92.
- BANDRÉS MOLINÉ, E. (1993), "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980 - 1990)", en *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria, vol. VII, pp. 123 -171.
- BAREA, J. y GÓNZALEZ-PÁRAMO, J.M. (dirs.)(1996), *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Bilbao, Fundación BBV, 1996.
- CRUZ ROCHÉ, I. (1984), *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, Madrid 1984, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- CRUZ ROCHÉ, DESDENTADO BONETE y RODRÍGUEZ CABRERO (1985), *Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A. 1985.
- DURÁN HERAS, A. (1993), "Personas con recursos escasos y protección social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Enero-Marzo 1993, pp. 111-118.
- FUNDACIÓN FOESSA (1994), *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Miguel Juárez (dir.). Madrid.
- FUNDACIÓN FOESSA (1995), *Las condiciones de la población pobre de Aragón*. Equipo de Investigación Sociológica. EDIS. Madrid 1995
- GONZALO GONZÁLEZ, B. (1986), "La superación de los límites subjetivos de la Seguridad Social: las garantías de protección social de los no asegurables", *Información Comercial Española*, 630 - 631, 1986, pp. 57-75.
- GONZÁLEZ CALVET, J., (1993), "Prestaciones sociales, eficiencia y equidad". Análisis del gasto de protección social en España 1982-1992" en *La larga noche neoliberal*, Barcelona, ICARIA Editorial 1993, pp. 223-269.
- GONZÁLEZ RABANAL, M.C. (1990), *Los problemas de la Seguridad Social española*, Madrid. Tecnos, 1990.
- LINDBECK, A. (1993), "Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado del Bienestar", *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 1 y 2, 1994, pp. 27-60.
- MARTÍN, M. J. y MARTÍ, F. (1994), "Las prestaciones por desempleo en España", *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, 1994, pp. 31-43.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996), *La Seguridad Social en el umbral del SXXI*, Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1987), *Política social en España: realidades y tendencias*, en *Crisis y futuro del estado de bienestar. Compilación de Rafael Bustillo*, Madrid, Alianza Editorial, 1992. pp. 183 -204.
- VELARDE FUERTES, J. (1990), *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid 1990, Instituto de Estudios Económicos.