

Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión
Europea: un análisis comparado

María Martínez Torres
Departamento de Economía Aplicada VI
Universidad Complutense de Madrid
mmtorres@ccee.ucm.es
Telf: 91 394 24 30

Resumen

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

Palabras Clave: Gasto Público, Comunidades Autónomas, Sistemas de garantía de rentas.

Códigos JEL: H53, H72, I38.

I.1 INTRODUCCIÓN

La economía española, como la de los países de su entorno, se caracteriza por una fuerte presencia del sector público donde el gasto público alcanza cifras cercanas al 40% (Banco de España: Boletín Estadístico) del PIB. Esto hace que sea relevante el análisis de su actividad financiera, campo de estudio de la Economía Pública porque ofrece un discurso racional sobre la actuación económica del sector público y su integración con la del sector privado (Albi, 2000), y que el interés por el gasto público se justifique porque el gasto en su nivel y estructura muestra con toda claridad los objetivos fundamentales de la actividad pública y el énfasis puesto en su consecución (Albi, 1990).

Una justificación mayoritariamente aceptada de la expansión de la actividad del sector público ha sido la de la búsqueda de la igualdad, (Le Grand, 1982). Esta creencia en la importancia del gasto en servicios sociales para promover la igualdad social ha jugado un papel decisivo en el desarrollo de los Estados del Bienestar modernos. Dentro del amplio concepto del gasto social, se ha elegido como centro de atención el gasto en acción social, definido como aquel cuyo objetivo es prevenir y eliminar las causas que conducen a la marginación (Garcés, 1996) (cf. I.3), que comprende por tanto los servicios sociales y la asistencia social. Por ello la política pública que se analizará y justificará es la de los programas de reducción de la pobreza.

Así, uno de los aspectos centrales de la Economía Pública es el de las implicaciones que tiene para el bienestar social la intervención de los gobiernos en el mercado. Tradicionalmente se ha diferenciado el análisis en su aspecto positivo (sobre el ser), a menudo identificado con la eficiencia de la actuación del sector público, y en su aspecto normativo (sobre el debe ser) orientado a la elección adecuada de la correcta distribución del bienestar entre los individuos (equidad). Este es el contexto en el que se enmarcan los objetivos de esta investigación, puesto que para alcanzar unas recomendaciones de política pública acertadas es necesario el conocimiento previo de la situación y las posibles consecuencias del curso de actuación propuesto.

La organización del trabajo es la siguiente, en primer lugar se revisan los argumentos teóricos sobre la justificación de la intervención del sector público en una

economía de mercado por motivos de equidad vertical, después se describe la actuación de dicho sector en España en materia de acción social con una delimitación precisa del campo objeto de investigación. A continuación se estudia brevemente el reparto de competencias que en esta materia se produce entre la Administración Central del Estado y la de las Comunidades Autónomas, deslindado el concepto de asistencia social del de seguros sociales para pasar a continuación al análisis detallado del sistema de rentas mínimas en España (llevado a cabo por el nivel autonómico) y Europa.

I.2 CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO POR MOTIVOS DE EQUIDAD VERTICAL

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

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

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

² Kolm (1997) afirma que la resistencia de los economistas académicos a la hora de abordar cuestiones relacionadas con la justicia es debida a la necesidad de basar cualquier discusión en juicios de valor, sin embargo la literatura reciente sobre el tema aborda la investigación sin comprometerse a priori con una

El Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar afirma que, bajo ciertas condiciones³, cualquier asignación eficiente se puede alcanzar por un mecanismo perfectamente competitivo. Sin embargo, el Teorema no informa sobre cual asignación es la preferida socialmente, esto es, las asignaciones óptimas de Pareto no incorporan la cuestión distributiva. Esta es la razón por la que se introduce un criterio de equidad, que junto a la función de bienestar social elegida proporciona la guía para el diseño de la política pública de redistribución. A su vez, la preferencia por parte de la sociedad de una asignación eficiente frente a otra, basada en motivos de equidad es la justificación de la intervención del sector público en la economía redistribuyendo renta de unos individuos a otros.

Para precisar el concepto de equidad que se utilizará seguimos la clasificación de Le Grand (1982). Previamente afirma que las disparidades que surgen de una elección propia no constituyen inequidad, sino que son las diferencias que se originan por circunstancias inevitables las que están en la fuente de la inequidad.

El concepto de igualdad propuesto como objetivo para guiar la distribución del gasto público⁴ en servicios sociales es el de igualdad en el ingreso final: el gasto público en servicios sociales debe ser asignado para que la renta disponible⁵ de los más pobres se aproxime a la de los ricos.

Se define la equidad vertical como la forma de conseguir una mayor igualdad en el ingreso final, porque permite la comparación de la distribución observada con alguna otra de referencia, por ejemplo la de un punto anterior en el tiempo, o la hipotética que se produciría en el caso de no efectuar el gasto público que se estudia. Sin embargo esta

postura en concreto, sino que deja al usuario de la teoría (el votante, el decisor político ..) la tarea de decidir cual es la que más se adecua a las circunstancias de cada caso.

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

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

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

segunda opción presenta una serie de problemas conceptuales y prácticos⁶ que hacen recomendable el uso del pasado como referencia.

También Le Grand (1982), señala como objetivo de las políticas de mantenimiento de rentas, la consecución de una mayor igualdad, medida por la redistribución de los ingresos monetarios. Pero pone de manifiesto los problemas conceptuales que aparecen cuando se intenta comparar la distribución de renta real con otra cualquiera tomada como referencia, por ejemplo la distribución antes de impuestos y transferencias⁷.

La manera de agregar las preferencias individuales para obtener las preferencias sociales es también una forma de incorporar nuestros juicios de valor⁸. En este trabajo usaremos la propuesta de Atkinson (1970) para medir el bienestar social. Suponiendo que existen solo dos grupos en la sociedad (los ricos r, y los pobres p) cuyas funciones de utilidad indirectas son V^r y V^p , se formula W como

$$W = \frac{1}{1 - \varepsilon} \sum_{h=p}^r [(V^h)^{1-\varepsilon}]$$

Donde ε se interpreta como un parámetro de aversión a la desigualdad, cuanto mayor sea ε , mayor será el peso que se otorga al bienestar de los pobres y por tanto el grado de aversión a la desigualdad de dicha sociedad será también mayor.

Con la función de bienestar social se elige la asignación de recursos que la maximice. La justificación que proporciona este marco teórico a los programas de reducción de la pobreza, como parte de los gastos sociales que realiza el sector público,

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

⁷ En los estudios de incidencia del gasto público es habitual distinguir tres conceptos de renta: renta inicial que es la que se utiliza como término de comparación, es la renta disponible menos los ingresos derivados del gasto social en efectivo; renta disponible que está formada por la suma de todos los ingresos percibidos por la unidad de análisis (normalmente el hogar); y renta final como suma de la renta disponible más el valor del gasto social en especie.

⁸ Por ejemplo es muy distinto el resultado que se obtiene con una función de bienestar social (FBS) utilitarista del tipo $\sum U_i(x_i)$, donde el bienestar social es la suma de las utilidades individuales de quienes

se basa en la consideración de los efectos externos negativos que pueden causar los individuos que se encuentran en una situación de pobreza.

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

El razonamiento que se utiliza consiste en suponer que pese a que una parte de la redistribución gubernamental refleja simplemente el poder político que tienen sus receptores, también es cierto que esa redistribución beneficia tanto a los que la reciben como a los que la financian. El beneficio de los segundos se produce por dos vías: la primera se debe a su función de seguro frente a posibles pérdidas futuras de renta y la segunda estriba en la interdependencia de las funciones de utilidad individuales. Su formulación es tan simple como incluir en la función de utilidad de un individuo la renta de los demás⁹.

Así, siempre que la interdependencia tome la forma de una externalidad, es posible que alguna redistribución beneficie a todos. Por ello se pueden aplicar criterios de eficiencia a la redistribución de la renta mediante la actuación del sector público. Cuando se produce esta situación, el óptimo de Pareto de una economía, no sólo es consistente con la redistribución sino que además la requiere. Se consigue de esta forma la justificación de la intervención del sector público por motivos de equidad vertical en los mismos términos y con la misma metodología que la justificación de la rama asignativa, es decir en términos de eficiencia. Se puede afirmar, por tanto, que el objetivo distributivo de la equidad vertical se contiene en el concepto paretiano de eficiencia.

integran la sociedad, del que proporciona una rawlsiana $W(U_i(x_i)) = \text{Min}(U_i)$ que sólo toma en consideración la utilidad del individuo menos favorecido.

⁹ Obviamente, la fuente de la interdependencia podría ser también la riqueza, el nivel de consumo o el consumo de bienes específicos.

Pauly (1970, 1973) desarrolla este enfoque de una forma muy apropiada al objetivo que se ha señalado, en concreto postula que la redistribución de la renta es un bien público de carácter local. Orr (1976) se suma a esta corriente estableciendo que, con un proceso de toma de decisiones democrático, la redistribución de la renta presenta las características de un bien público, puesto que si los contribuyentes derivan utilidad de los incrementos de renta de los receptores de las transferencias, como cada contribuyente ve aumentada su utilidad por todas las transferencias hechas y solo paga una porción de ellas, entonces se puede aplicar la teoría de los bienes públicos, con alguna modificación, para establecer el nivel de equilibrio en dichas transferencias.

En este contexto, la justificación de la actuación redistributiva del sector público se establece en los mismos términos de eficiencia usuales con la asignación de recursos, esto es, existen ganancias de eficiencia que la sociedad podría obtener mediante la intervención pública requerida¹⁰.

Con este planteamiento consigue el óptimo en la distribución de la renta igual que se puede obtener la cantidad óptima en la provisión de cualquier otro bien público. El equilibrio se alcanza en el punto donde la suma de las tasas marginales de sustitución entre renta y distribución de la renta¹¹ de cada individuo es igual a la tasa marginal de transformación entre pagos por transferencias y distribución de la renta.

I.3 DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA EN MATERIA DE ACCIÓN SOCIAL

La Constitución española en su artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo el artículo 40 reconoce el derecho al progreso económico y social, y a una distribución regional y personal de la renta más equitativa. Además en su artículo 41

¹⁰ Véase como ejemplo, entre otros, Urbanos (1999) que justifica la intervención pública por motivos de equidad desde la perspectiva del sector sanitario ó Pérez Esparrells (1996) que analiza los efectos redistributivos del gasto público en enseñanza superior en España. También Bandrés (1990), Bellido y Martín Guzmán (1996), Estruch (1996), Pazos y Salas (1996), Barea (1997), Pérez Esparrells y Utrilla de la Hoz (1998), Jaén y Molina (1999) y Gimeno (2002).

insta a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Estos artículos explicitan los valores superiores del ordenamiento jurídico e imponen a los poderes públicos el deber de instrumentar los medios que resulten necesarios para alcanzarlos.

A continuación se van a exponer las actuaciones del sector público español tendentes a la consecución de este objetivo: la lucha contra la exclusión social. Se denomina Política de Bienestar Social a la provisión de bienes y servicios por parte de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar dicho nivel de bienestar social y la normativa que regula su consecución.

Se alcanza así la definición del gasto social como el conjunto de recursos que destinan las Administraciones Públicas a la política de Bienestar Social. Para concretar el concepto de gasto social se acude a dos fuentes complementarias. En primer lugar a la clasificación funcional del gasto que realizan los Presupuestos Generales del Estado y en segundo al Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS).

Los Presupuestos Generales del Estado concentran el gasto social tal como lo hemos definido aquí en los Grupos de Funciones 3 y 4. El grupo 3 se ocupa del Gasto en Seguridad, Protección y Promoción Social. Financia las prestaciones sociales de carácter protector con las que se cubren riesgos, contingencias y necesidades de determinados colectivos sin que exista una contrapartida simultánea y equivalente a quien la realiza por parte del beneficiario. El grupo 4 es el Grupo de Gasto en Producción de Bienes y Servicios Públicos de Carácter Social. Su finalidad es satisfacer las necesidades sociales relacionadas con el pleno desarrollo de la vida y personalidad del conjunto de los ciudadanos mediante una oferta pública de bienes tutelares.

El grupo de funciones 3 está formado por dos funciones: Seguridad y Protección Social (3.1) y Promoción Social (3.2). El Grupo 4 abarca las funciones de Sanidad,

¹¹ Por simplicidad se asume que sólo existe un bien público: la distribución de la renta.

Educación, Vivienda, Bienestar Comunitario, Cultura y Otros Servicios Comunitarios y Sociales.

El Presupuesto Consolidado del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Organismos Públicos para el año 2003¹² presentan una dotación de 95.597 millones de euros para la función de seguridad y protección social. Mientras que los presupuestos anuales de las Comunidades Autónomas dedicaban a finales de los años 90 a esta función 2.926 millones de euros y las Corporaciones Locales 2.287 millones de euros (Utrilla de la Hoz y Pérez-Esparrells, 2001).

Por otra parte la clasificación por políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado también proporciona información sobre el gasto según las grandes áreas de actuación del Sector Público; en este contexto se denomina Gasto Social al gasto en Pensiones, Otras Prestaciones Sociales, Fomento del Empleo, Sanidad, Educación, Vivienda, Desempleo, Incapacidad Temporal y Servicios Generales de la Seguridad Social.

La política de Otras Prestaciones Sociales responde al objetivo básico de la mejora del bienestar social y se configura a través de cuatro bloques de actuación: Prestaciones Económicas por Protección Familiar y Maternidad; Prestaciones Económicas y Asistenciales; Acción Social y Prestaciones Económicas por Relaciones Laborales. Instrumenta medidas que garanticen el reparto solidario de los beneficios del crecimiento económico entre todas las capas de población. Comprende un conjunto de servicios destinados a mejorar los niveles de protección de las personas y grupos sociales más vulnerables para mitigar las situaciones de desamparo y desigualdad social. El total de la política en el Presupuesto del Estado para el año 2003 asigna créditos por importe de 7.291 millones de euros para financiar dichas actuaciones.

Por su parte, el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, SEEPROS, es un instrumento diseñado por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) para hacer posible la presentación de los datos de protección social de

¹² Los Presupuestos del año 2003 son los primeros que implican a todas las Administraciones Públicas en el objetivo de estabilidad presupuestaria y que de manera definitiva incorpora el nuevo sistema de financiación autonómica una vez completado el traspaso de transferencias.

los países miembros de modo que permita su comparación. Según esta metodología, los gastos en protección social incluyen todas aquellas intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representan para los hogares o individuos una serie de riesgos y necesidades, previamente determinados, siempre que no exista una contrapartida simultánea y recíproca por parte del beneficiario.

Los gastos en protección social se dividen en cuatro grandes grupos. Además también clasifica las prestaciones de protección social según su finalidad por áreas de protección denominadas funciones.

Tabla I.1: Gastos Exclusión social como porcentaje PIB

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

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

Se analizará la función 8, Exclusión Social, tanto las prestaciones en dinero como en especie. Las primeras recogen el gasto en salario mínimo de inserción y otras ayudas económicas a colectivos con insuficiencia de recursos. Las prestaciones en especie recogen el gasto en bienes y servicios básicos para ayudar a los desamparados. La mayor cuantía del gasto de esta función la realizan las Comunidades Autónomas y las instituciones privadas sin fines de lucro¹³. En España las prestaciones de la función "Exclusión social" representan el 0,62% del total de gasto en protección social. La media para la Europa de los 15 es del 3,8% (Fuente: Eurostat-ESSPROS: Statistics in focus).

Definimos el término "protección social" como el medio de garantizar la cobertura de ciertas necesidades típicas de los individuos o los hogares más allá de la solidaridad del grupo parental. Esta definición origina la aparición de dos sistemas distintos de protección social, el de la Seguridad Social, que unifica los seguros sociales

obligatorios, y el de la asistencia social. Así las diferentes administraciones públicas han articulado las prestaciones económicas¹⁴ como mecanismos de protección social en tres niveles complementarios (Alvira, 1999):

- Prestaciones realizadas dentro del nivel contributivo de la Seguridad Social: desempleo, pensiones contributivas y cobertura sanitaria.
- Prestaciones asistenciales o extensión de la Seguridad Social: pensiones no contributivas, subsidios de desempleo, prestaciones de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI).
- Prestaciones a escala autonómica y local de la red de servicios sociales, tanto generales como especializados. En este apartado se encuentran los programas autonómicos de rentas mínimas.

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

La Carta Social Europea proclama el derecho a la asistencia social y en su artículo 13 establece el compromiso del sector público *a disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesario para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar*, es una definición en función de los fines perseguidos. En este punto es interesante deslindar este concepto del de servicios sociales, los cuales, siguiendo también la Carta Social Europea, serían aquellos que *contribuyen al bienestar y desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social*.

Se utilizará el término acción social como comprensivo de la asistencia social y los servicios sociales. Será la acción social la que permita la integración normalizada en

¹³ Las más importantes en esta función son las Cajas de Ahorros, Cruz Roja Española y Cáritas.

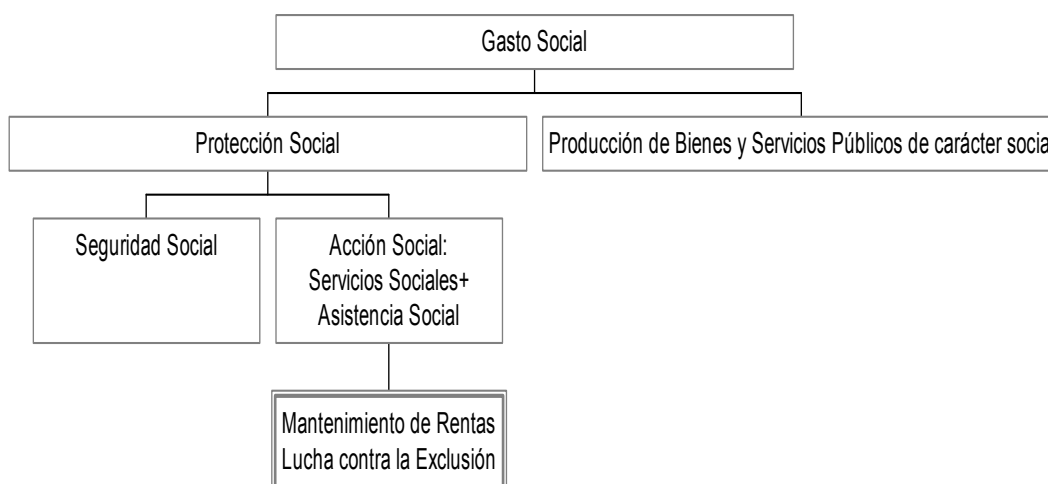
¹⁴ Las prestaciones económicas son transferencias monetarias que realiza el sector público a los individuos para que utilicen los fondos recibidos en los bienes privados que desee el perceptor. Se clasifican conceptualmente como programas de sustitución de rentas y programas de reducción de la pobreza. La principal diferencia estriba en la no exigencia de cotización previa en el segundo caso.

los sistemas públicos de protección social de aquellos colectivos que sufren procesos de exclusión o marginación. Pero cumpliendo esta función no desde la subsidiariedad tradicional sino desde una perspectiva complementaria y coordinada con el resto de los sistemas públicos (Garcés, 1996).

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

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

Antes de describir los mecanismos que utiliza el sector público en la lucha contra la exclusión social se va a presentar un diagrama de su posición dentro del esquema general de gasto público:



En España los instrumentos diseñados específicamente¹⁵ para la lucha contra la exclusión social se concretan en los salarios mínimos de integración, los servicios sociales, prestaciones asistenciales del sistema de seguridad social, prestaciones asistenciales por desempleo, seguro asistencial del PER y las viviendas de protección oficial del régimen especial. Esta investigación estudia el primero, y el segundo en la medida en que los programas de rentas mínimas los incorporan como medidas de integración social, porque es en el que hay una mayor presencia de las Comunidades Autónomas. Esto permite el análisis, en un contexto de Federalismo Fiscal, de lo que se ha denominado descentralización del Estado del Bienestar español.

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

De esta forma las rentas mínimas se convierten en el último recurso de los sistemas de protección social. Son prestaciones económicas del sistema de mantenimiento de rentas o garantía de ingresos¹⁶. Estos programas suelen comprender tanto rentas de subsistencia periódicas como ayudas de emergencia concretas para responder a situaciones específicas de emergencia social. Ayala (2000) identifica cuatro principios fundamentales que cumpliría un sistema de rentas mínimas óptimo: solidaridad (redistribución), inserción (inversión en capital humano), vertebración social (externalidad positiva) y extensión de los derechos sociales (bienestar social).

Las características generales esenciales de la renta mínima, según Milano (1988) son: es una prestación asistencial; diferenciada; de una cuantía mínima y general. Se trata de una prestación subsidiaria y diferencial respecto a las demás prestaciones sociales porque sus destinatarios son aquellas personas que por algún motivo no pueden acceder a las prestaciones de seguridad social existentes o perciben prestaciones insuficientes. Por subsidiaridad se entiende el propósito normativo de que sus

¹⁵ Existen muchas políticas públicas, (educación, sanidad, vivienda.) que si bien no tienen como objetivo principal la lucha contra la exclusión social, contribuyen a la reducción del grado de desigualdad y de pobreza promoviendo la igualdad de oportunidades y mejorando la cobertura social.

solicitantes acudan a ellas después de agotar todas las demás posibilidades de protección que ofrece el sistema, mientras que su carácter diferencial se refiere a que completa los ingresos del beneficiario hasta llegar a los topes establecidos. Además requieren la prueba de medios para obtenerla¹⁷.

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

En España se han implantado en la década de los 90 por parte de las Comunidades Autónomas y en general siguen el modelo francés del Revenu Minimum d'Insertion, implantado en diciembre de 1988¹⁸, que parte de la concepción de un doble derecho: derecho a unos ingresos mínimos y derecho a la inserción social¹⁹. Respondiendo así a la mencionada multidimensionalidad del fenómeno de la exclusión social. La mejora respecto a las experiencias anteriores es que estas sólo contemplaban la dimensión económica de la falta de recursos mientras que en las llamadas rentas mínimas de última generación se vincula la prestación económica con un programa de promoción o inserción social.

En general las rentas mínimas atienden a criterios de universalidad y suficiencia, sin embargo el desarrollo de la normativa concreta de cada comunidad impone límites severos que los ponen en peligro (cf. apdo. I.4). La universalidad se refiere a que todo aquel que reúna las condiciones previamente establecidas que delimitan la situación de pobreza tendrá derecho a exigirla. No es un acto discrecional del agente que las otorga y

¹⁶ Estos sistemas se caracterizan por el intento de paliar las situaciones de pobreza extrema dando a los individuos cuyos recursos son muy bajos o nulos, una renta de subsistencia, no se exige cotización previa y las prestaciones son iguales para beneficiarios en las mismas circunstancias.

¹⁷ En estos programas se valora la renta y recursos del demandante para conceder el acceso. La prueba de necesidad se ha considerado tradicionalmente como un rasgo diferenciador de la asistencia social frente a la seguridad social.

¹⁸ El RMI francés se caracteriza por garantizar un ingreso mínimo temporal y proporcionar la ayuda necesaria para encontrar recursos duraderos. Se trata de un subsidio diferencial, que garantiza los derechos a la salud y a la vivienda y que desarrolla un contrato de integración social o profesional.

¹⁹ Sin embargo también hay Comunidades Autónomas que acentúan el carácter contractual del modelo, es decir que se concede la ayuda económica como contrapartida a la realización del esfuerzo de inserción por parte del beneficiario.

por ello no se pueden alegar razones de insuficiencia presupuestaria para restringir la prestación. Es el mismo concepto que el de derecho subjetivo, pero existen otras concepciones de la universalidad como la que predica que todos los ciudadanos o unidades familiares tienen el derecho a la percepción de una renta mínima por parte del Estado y no sólo los que estén en situación de pobreza.

La suficiencia se entiende como la capacidad de los programas de rentas mínimas para elevar las rentas de los posibles demandantes por encima de los umbrales de pobreza (Ayala, 2000).

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

El último aspecto común a las rentas mínimas es su carácter periódico y de cobertura de necesidades vitales mínimas. La prestación es periódica pero no indefinida puesto que se concede por un plazo determinado, transcurrido el cual se debe valorar la situación del beneficiario para proceder a la renovación. La cobertura de necesidades vitales mínimas se relaciona con la vinculación entre la renta mínima y los incentivos al trabajo. La cuantía de la prestación es el elemento clave en la posible generación de efectos económicos negativos. Ayala (2000) alude a los dos más tratados por la literatura, la trampa de la pobreza y la trampa del desempleo²⁰.

I.3.1 Rentas mínimas en España

²⁰ La trampa del desempleo consiste en la probabilidad de que un valor alto de la prestación asistencial respecto al salario potencial para los individuos fuera del mercado de trabajo pueda conducir a preferir permanecer en esta situación. La trampa de la pobreza se refiere al efecto desincentivador que genera el carácter diferencial de las rentas mínimas al descontar de la prestación cualquier renta que se consiga. Cuando un individuo se encuentra a una distancia x del umbral de pobreza, debe aumentar su renta bruta $(1/(1-t))x$ veces para situarse por encima del mismo, siendo t el tipo impositivo marginal. Cuando percibe una renta adicional y deja de percibir prestaciones en la misma cuantía, el tipo t es del 100%. Puede haber situaciones en que t sea incluso superior, por ejemplo cuando al obtener una renta adicional deja de percibir el subsidio más el derecho a percibir prestaciones en especie.

A continuación se pasa a cuantificar el sistema de rentas mínimas autonómicas en España²¹, para lo cual recurrimos a la información elaborada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir de los datos proporcionados por las Comunidades Autónomas. En 1999²², último año disponible en la serie proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, había 70.063 beneficiarios titulares con 202.416 beneficiarios miembros dependientes, lo cual representa un 0,5% de la población española. El gasto total presupuestado de las rentas mínimas de inserción más las ayudas de emergencia social ascendió en 1999 a 197 millones de euros, del que fueron ejecutados 188 millones de euros.

Tabla I.2: Resumen de rentas mínimas de inserción

Año 1999	Titulares- Año	Contribución	Dependientes- Año	Contribución	Gasto Presupuestado (millones €)	% del Gasto Total
Andalucía	9.914	14,15	24.785	12,24	17,77	0,11
Aragón	968	1,38	2.807	1,39	3,01	0,16
Asturias	1.022	1,46	3.200	1,58	10,05	1,11
Baleares	604	0,86	2.114	1,04	1,26	0,16
Canarias	6.689	9,55	23.411	11,57	8,41	0,24
Cantabria	2.173	3,10	7.605	3,76	3,76	0,64
Castilla y León	2.937	4,19	7.342	3,63	9,56	0,32
Castilla-La Mancha	920	1,31	2.667	1,32	3,43	0,13
Cataluña	9.672	13,80	20.090	9,93	34,14	0,28
C. Valenciana	3.470	4,95	7.442	3,68	10,12	0,15
Extremadura	946	1,35	3.311	1,64	3,67	0,22
Galicia	4.292	6,13	12.876	6,36	13,87	0,24
La Rioja	197	0,28	548	0,27	0,47	0,12
Madrid	8.304	11,85	22.962	11,34	25,39	0,57
Murcia	327	0,47	818	0,40	1,5	0,16
Navarra	1.624	2,32	4.424	2,19	3,49	0,17
País Vasco	15.804	22,56	55.314	27,33	46,74	1,05
Ceuta	na		na		na	na

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

²² Faltan los datos de la Ciudad Autónoma de Ceuta que no los proporciona porque su programa de Salario de Garantía Social se encuentra aún en fase de valoración.

Año 1999	Titulares- Año	Contribución	Dependientes- Año	Contribución	Gasto Presupuestado (millones €)	% del Gasto Total
Melilla	200	0,29	700	0,35	0,63	na
TOTAL	70.063	100	202.416	100	197,25	0,29

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MTAS, Subdirección General de Programas de Servicios Sociales

Se observa que la dimensión es pequeña, pero se justifica la elección de su análisis porque son los gastos más directamente encaminados a luchar contra la pobreza y la exclusión. En este sentido²³, son los que presentan, entre todos los gastos sociales, una más clara voluntad redistributiva. A pesar de que no son los que más efecto producen debido a su relativamente pequeño volumen, sí son superiores en cuanto a su grado de progresividad.

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

Pazos y Salas (1996) realizan una descomposición de la progresividad y la redistribución por tipos de transferencias públicas utilizando la EPF 90-91. Miden también el grado de progresividad de las transferencias con el índice de Kakwani K definido por diferencia entre el índice de Gini y el de concentración de la transferencia. El valor más alto del índice de progresividad lo presenta lo que la EPF denominan

²³ Seguimos la metodología de Kakwani (1977) que distingue entre progresividad y redistribución. Mientras que el efecto redistributivo de un gasto equivale a la diferencia, en términos porcentuales, entre el índice de desigualdad elegido antes del gasto y después del gasto; la progresividad se mide por la distancia entre el índice de Gini de la renta inicial y el índice de concentración del gasto que se analiza. Este índice de concentración se interpreta como la proporción del gasto que beneficia a la enésima fracción de hogares, cuando los hogares han sido ordenados respecto a su renta previa.

salario social²⁴, pero su efecto redistributivo medido por el índice de Reynolds-Smolensky reformulado²⁵ es despreciable.

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

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

I.3.2 Rentas mínimas en la Unión Europea

Una vez descritas las características básicas del sistema de rentas mínimas en España, pasamos a presentar la situación en los demás países de la Unión Europea.

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

La Recomendación 441/92/CEE del Consejo relativa a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, contiene criterios comunes en cuanto a la renta mínima y las prestaciones sociales vigentes en la actualidad en los Estados miembros y aplicados a escala nacional mediante diversas medidas. Invita a los Estados miembros a reconocer el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones

²⁴ La EPF 90-91 incluye entre los ingresos monetarios al salario social y lo define como la pensión asistencial de carácter periódico y temporal, otorgada a individuos y grupos familiares para garantizar un nivel mínimo de subsistencia.

²⁵ Este índice se calcula por diferencia entre de los índices de Gini antes y después de prestaciones.

garantizados suficientes, estables y regulares en el marco de un dispositivo global de lucha contra la marginación social y a adaptar en consecuencia su sistema de protección social.

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

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

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

Los Estados miembros han desarrollado cada uno su propio sistema de rentas mínimas con las siguientes características:

Cuadro I.3 Sistemas comparados de rentas mínimas en la Unión Europea

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
Alemania	Permitir a los beneficiarios disfrutar de un nivel de vida decente y situarles en una posición que les capacite para vivir de manera independiente de la asistencia social. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad: de la Unión Europea y asilados políticos. Residencia en Alemania. No hay límite de edad. Los beneficiarios capaces de trabajar deben prepararse para aceptar el trabajo que se les ofrezca. Duración ilimitada.	Cuantía básica establecida por los länder en función del coste de vida standard. Subvenciones específicas. Escala en función del número de miembros de la unidad familiar. Actualización anual según el incremento en el nivel de precios.
Austria	Permitir a las personas que necesitan la ayuda de la sociedad desarrollar una vida digna. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad: varía según los länder. Residencia en Austria. No hay límite de edad. Los beneficiarios capaces de trabajar deben aceptar cualquier trabajo razonable. Duración ilimitada.	Cuantía básica fijada por los länder. Escala en función del número de miembros de la unidad familiar. Actualización anual según el incremento de las pensiones.
Bélgica	Asegurar un ingreso mínimo a aquellas personas que carezcan de él y son incapaces de conseguirlo. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad: belga y refugiados. Residencia efectiva en Bélgica. Edad mayor de 18 años excepto menores emancipados. Deseo de trabajar demostrado. Duración ilimitada. Derecho residual: se debe haber ejercitado antes cualquier otro derecho que le corresponda al beneficiario.	Cuantía básica determinada a nivel nacional sin diferencias regionales. Escala en función del número de miembros de la unidad familiar. Actualización automática del 2% cuando el índice de precios al consumo aumenta en más del 2%.
Dinamarca	Garantía de recursos para aquellas personas sin los medios necesarios para cubrir sus necesidades o las de sus familias. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo con elementos discrecionales.	Nacionalidad: danesa o de países de la U.E. Extranjeros con residencia en Dinamarca por más de tres años. Residencia: en Dinamarca. No hay límite de edad. Se deben haber agotado las posibilidades de encontrar empleo. Duración ilimitada.	Cuantía básica del 80% del subsidio de desempleo. (60% cuando no hay niños). Se determina a nivel nacional y no hay diferenciación regional. Se actualiza anualmente según la tasa de ajuste de las pensiones sociales.

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
Finlandia	Se otorga asistencia social cuando la persona o familia carece de los medios suficientes para cubrir los gastos necesarios para vivir.	Nacionalidad: Sin referencia a la nacionalidad. Residencia: en Finlandia. No hay límite de edad. Todos los capaces de trabajar deben intentar encontrar un trabajo que les proporcione un salario suficiente. La asistencia social es complementaria de cualquier otro subsidio a que se tenga derecho. Duración ilimitada.	La cuantía básica se determina legalmente a nivel nacional con dos categorías según la clasificación municipal. Subvenciones específicas de otros costes considerados necesarios para vivir. Prestación graduada según la composición de la unidad familiar. Se actualiza anualmente con el índice nacional de pensiones.
Francia	Revenu Minimum d'Insertion. Permite disponer, a aquellos en situación de necesidad, de una renta mínima para satisfacer las necesidades vitales y facilitar su integración social. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo, no discrecional.	Nacionalidad francesa y extranjeros viviendo establemente en Francia. Residencia: en Francia. Edad mínima de 25 años. Contrato de integración con actividades de formación y empleo. Los solicitantes deben haber reivindicado todos sus derechos a otros beneficios sociales. Duración: tres meses, posibilidad de prórroga por períodos entre tres meses y un año.	Derecho individual considerando la situación familiar. Determinación de la cuantía básica por Decreto a nivel nacional. Prestación distinta según la composición de la unidad familiar. Se actualiza anualmente según el índice de precios de consumo. Posibilidad de acumulación con el salario durante un período limitado para estimular la integración social y profesional.
Grecia	No tiene establecido un sistema general de renta mínima garantizada.	-	-
Irlanda	Subsidio que otorga un ingreso básico semanal a las familias con medios insuficientes. Posibilidad de pagos adicionales en caso de circunstancias excepcionales. Cuantía diferencial.	Nacionalidad: cualquiera. Residencia: en Irlanda. Edad mínima: 18 años. Los solicitantes debe haber ejercitado los derechos a cualquier otro subsidio. Si a pesar de ello, subsiste la situación de necesidad, se puede percibir la renta mínima en todo o en parte. Duración: ilimitada.	Ingreso Básico determinado por el gobierno a nivel nacional, sin diferenciación regional. Las autoridades locales tienen cierto grado de discrecionalidad en cuanto a los pagos adicionales. Suplementos por personas dependientes. Los beneficios sociales por hijos son independientes y no computan para determinar el derecho al Ingreso Básico. Actualizado cada año en junio.

País	Principios Básicos	Condiciones Generales	Mínimo Garantizado
Italia	Mínimo Vital: regulado por las autoridades regionales y diferente según cada una de ellas. Subvención a familias cuyos ingresos no alcanzan un nivel teórico de subsistencia. Cuantía diferencial según la composición del hogar y del ingreso mínimo fijado por la región. Derecho subjetivo.	Nacionalidad: italiana, extranjeros residentes y asilados políticos. Residencia: en la región o municipio que lo otorga. Sin límites de edad. Los beneficiarios deben participar en las actividades diseñadas para mejorar su situación. Duración limitada con posibilidad de renovación dependiendo de la situación de necesidad.	Cuantía determinada a nivel regional con diferencias notables. Cuantías fijadas según el número de miembros de la unidad familiar. Prestación actualizada anualmente según la pensión mínima. En algunas regiones se pagan cuantías suplementarias.
Luxemburgo	Ingreso mínimo garantizado para luchar contra la exclusión social. Asegura los medios para alcanzar un nivel de vida digno y lograr la integración social y profesional. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo. Ley universalista.	Nacionalidad: cualquiera. Residencia: personas residentes en Luxemburgo al menos durante 5 años durante los últimos 20. Edad mínima: 25 años. El beneficiario debe estar dispuesto a aprovechar todas las oportunidades de mejorar su situación. Duración: ilimitada.	Cuantía determinada a nivel nacional. Prestación diferenciada según la composición de la unidad familiar. Actualización automática cuando el índice de precios al consumo varía más de un 2,5% respecto a la cifra anterior.
Países Bajos	Asistencia social nacional que garantiza los recursos necesarios para aquellos que carecen de medios para sostener a sus familias o a sí mismos. Las autoridades municipales pueden complementar el subsidio. Derecho subjetivo	Nacionalidad: cualquiera. Residencia: todas las personas con residencia legal en los Países Bajos. Edad desde los 18 años. Todos los beneficiarios deben estar registrados en la oficina de empleo y aceptar los trabajos apropiados. Duración: ilimitada. La asistencia social es suplementaria de las demás ayudas de subsistencia.	La cuantía de la prestación se fija con referencia al salario mínimo y según la composición de la unidad familiar. Existen pagos adicionales para familias con necesidades especiales. Actualización anual en junio según la media de incremento de los salarios.
Portugal	Programa para asegurar que los individuos y sus familias dispongan de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas, al mismo tiempo que consigue la integración en la sociedad. Cuantía diferencial. Derecho subjetivo.	Nacionalidad: cualquiera. Residencia: en Portugal legalmente. Edad mínima: 18 años. Disponibilidad para trabajar o desarrollar actividades de formación o integración. Duración: 1 año prorrogable automáticamente.	Cuantía determinada a nivel nacional, según la composición del hogar, sin diferenciación regional. La prestación se calcula por diferencia entre la cuantía mínima fijada y los ingresos que percibe la familia por cualquier otro concepto. Actualización anual según las pensiones no contributivas.

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

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

Por último incluimos una tabla con los niveles de apoyo de las prestaciones de renta mínima y subsidios de vivienda y familiares según la tipología de los hogares. Los datos son de 1995 y están expresados en paridades de poder adquisitivo²⁶. Los subsidios de vivienda y familiares se indican en (%) de la ayuda global neta, 0% indica que no se cobra un subsidio de vivienda por separado. Los datos de Portugal se refieren a 1997, primer año de implantación de su renta mínima.

Tabla I.3: Prestaciones de renta mínima

Estados miembros	Básica	Pareja 2 hijos	Monoparental 2 hijos	% de la media		
Austria	483 (27)	1.082 (38)	903 (46)	89	102	102
Bélgica	499 (0)	926 (28)	926 (28)	92	87	105
Alemania	661 (36)	1.230 (36)	895 (47)	122	116	102
Dinamarca	561 (9)	1.431 (11)	1.007 (37)	103	135	114
España	304 (0)	565 (8)	504 (10)	56	53	57

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

Francia	481	858	760	88	81	86
	(40)	(42)	(47)			
Finlandia	644	1.266	1.050	118	119	119
	(40)	(34)	(66)			
Irlanda	384	852	837	71	80	95
	(0)	(9)	(9)			
Luxemburgo	808	1.519	1.145	149	143	130
	(14)	(21)	(28)			
Países Bajos	734	1.090	1.006	135	103	114
	(21)	(24)	(27)			
Portugal	221	654	476	41	62	54
	(21)	(20)	(26)			
Suecia	625	1.207	994	115	114	113
	(7)	(27)	(32)			
Reino Unido	661	1.094	960	122	103	109
	(56)	(45)	(54)			
Media	544	1060	882	100	100	100

Fuente: OCDE. Base de datos sobre prestaciones sociales.

<http://www.oecd.org/els.socpol/benefitscompendium/index.htm>

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

I.4 LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA. ANÁLISIS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El objeto de este epígrafe es el reparto de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en materia de acción social.

Cuando se trata de competencias exclusivas les corresponden a las Comunidades Autónomas potestades legislativas, reglamentarias y administrativas incluida la inspección y revisión en la vía administrativa. El poder de decisión del que disponen las Comunidades Autónomas en esta materia es un auténtico poder soberano.

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

Ello significa que una competencia es exclusiva cuando un órgano se reserva absolutamente su titularidad, en el sentido de impedir que algún otro pueda ejercer competencias también sobre idéntica materia.

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

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

En el caso particular del País Vasco hay que tener en cuenta que los Territorios Históricos, cuyos órganos de gobierno son las Diputaciones Forales, tienen también su propia atribución de competencias²⁷, que en la asistencia social se refieren a competencias de ejecución sin perjuicio de la acción directa del gobierno vasco.

A su vez las Corporaciones Locales también poseen competencias en materia de asistencia social reguladas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril que establece que el Municipio ejercerá competencias en la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, (art.25.2). También dice que, por sí o asociados, los Municipios con población superior a 20.000

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

habitantes deberán procurar, en todo caso, prestación de servicios sociales. Además la Diputación “cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios”, art. 30.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Entre las formas de cooperación están la asistencia administrativa, el asesoramiento y las subvenciones.

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

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

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

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

Terminamos este apartado con el estudio comparativo de las diversas regulaciones de las rentas mínimas autonómicas. Se resumen en cinco ejes las características principales: requisitos de acceso, ámbito subjetivo de la prestación, contenido económico, duración de la prestación y obligaciones del beneficiario que sintetizamos en el cuadro I.5:

Cuadro I.5: Resumen de rentas mínimas autonómicas

Comunidad Autónoma	Constitución de la unidad de convivencia	Período de residencia	Duración de la prestación	Cuantía Básica (1999)	Edad Mínima	Posibilidad de Ayudas de Emergencia
Andalucía	1 año	1 año	Seis meses prorrogables	62% SMI	25 años	Si
Aragón	No	1 año	1 año renovable	40.000	18 años	Si
Asturias	1 año	2 años	Seis meses renovables	44.281	25 años	No
Baleares	18 meses	2 años	Seis meses	44.280 (Mallorca) 51.953 (Menorca, Ibiza)	25 años	No (Ibiza) Si (Menorca, Mallorca)
Canarias	No	3 años	Seis meses renovables	40.946	25 años	No
Cantabria	6 meses	1 año	1 año	41.500	18 años	Si
Castilla y León	6 meses	2 años	1 año renovable	43.302	25 años	Si
Castilla-La Mancha	1 año	2 años	6 meses prorrogables	48.500	25 años	Si

Cataluña	1 año	1 año	1 año	44.672	25 años	Si
C.Valenciana	No	1 año		Pensión no contributiva	25 años	Si
Extremadura	No	1 año	Seis meses	75% SMI	18 años	Si
Galicia	No	1 año (+ reciprocidad)	Seis meses	Pensión no contributiva	25 años	Si
La Rioja	1 año	1 año	6 meses	70% SMI	25 años	Si
Madrid	1 año	1 año	Mientras se cumplan los requisitos	41.225	25 años	No
Murcia	1 año	1 año		38.000	25 años	Si
Navarra	No	2 años		75% SMI	25 años	Si
País Vasco	1 año	1 año		46.150	25 años	Si

I.5 CONCLUSIONES

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

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

En aquel momento, existía una demanda social que reivindicaba algún tipo de prestación social para hacer frente a las situaciones de exclusión que no se encuentran cubiertas por ningún otro mecanismo de protección. Sin embargo, la Administración Central decidió profundizar en la política de mínimos específicos con la Ley 26/1990, de Pensiones no Contributivas²⁸ que supuso la universalización de las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones económicas por hijos a cargo del sistema de

²⁸ En España también existen otras pensiones no contributivas nacionales como el subsidio de garantía de ingresos mínimos establecido por la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos (LISMI) y las pensiones para ancianos y enfermos del Fondo Nacional de Asistencia Social, a extinguir.

Seguridad Social, independientemente de la cotización previa. Pero dejaba fuera de su alcance a tres grandes grupos de individuos (CES, 1996): incapacitados para trabajar por minusvalía pero sin reconocimiento de la condición legal de al menos el 65%; excluidos por razones no catalogables médicamente como minusvalía pero con el acceso al empleo vedado por acumulación de problemas personales o sociales; y parados que no pueden acceder a las prestaciones de desempleo por falta de cotización previa suficiente o que las han agotado.

Respondiendo a esta situación nacieron las rentas mínimas autonómicas, desde la pionera del País Vasco hasta las de Ceuta y Melilla en 1998 y 1999, que han cerrado el conjunto. Cubren a 70.000 hogares (el 0,5% de la población española), frente a una estimación²⁹ de demandantes potenciales de 350.000 hogares, el 3,1% del total, (Ayala, 2000) calculada con la EPF 90-91. Por otra parte, Delgado, Salinas y Sanz (2001) en la explotación de la encuesta sobre “Consumo familiar de bienes y servicios públicos” analizan el grado de utilización de los hogares españoles de las políticas de gasto público consideradas, entre las que se encuentra la de Prestaciones sociales. Estiman que el 1,5% de los hogares tiene entre sus fuentes de ingresos al salario social. Mientras que para el 0,2% es la fuente principal de ingresos.

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

²⁹ Aquellos cuyos ingresos se sitúan por debajo de los baremos medios de los programas autonómicos de rentas mínimas.

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

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

A pesar de su heterogeneidad es posible encontrar varios elementos comunes a todos ellos (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995). Suele tratarse de prestaciones que toman como referencia a la unidad familiar o de convivencia, todos los programas incluyen como requisito de acceso disponer de unos ingresos inferiores a la cuantía de la prestación que les correspondería, la concesión se hace por un período de tiempo determinado aunque en muchos casos puede ser prorrogable, la edad normalmente está fijada entre 25 y 65 años, excepto para los menores con cargas familiares, y se vincula la concesión con acciones de inserción.

Respecto al requisito de residencia, Estévez (1998) señala que responde a la pretensión de todas las normas autonómicas de que los beneficiarios evidencien cierta vinculación con el territorio cuya Administración concede las prestaciones.

Esta pretensión se justifica por el temor a favorecer flujos migratorios inducidos por la propia concesión de la prestación económica, además de porque la reinserción sería difícilmente alcanzable sin una cierta voluntad de permanencia del individuo en un ámbito geográfico determinado.

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

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

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

Los casos de Galicia y Madrid son únicos cuando exigen del requisito de residencia a las personas procedentes de otras Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de la renta mínima en su Comunidad de procedencia siempre que exista reciprocidad en la legislación. El problema es que no existe dicha reciprocidad en ninguna otra, por lo que no parece que se vaya a aplicar esta exigente muy a menudo.

Opinamos que esta sería una buena estrategia a seguir por las demás Comunidades si se quiere conseguir que un amplio colectivo de personas pueda beneficiarse del acceso a las prestaciones.

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

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

Se puede concluir que con la puesta en marcha de las rentas mínimas autonómicas se pretendió atender a la doble finalidad de atender la pobreza y la exclusión³⁰, consideradas como situaciones distintas pero íntimamente relacionadas. La relevancia de su estudio se manifiesta en la evidencia de que dichas situaciones no se han superado. Por ello es pertinente realizar un diagnóstico de la situación que permita implementar las medidas de política pública que contribuyan a erradicarlas o cuando menos a paliarlas.

Para ello recogemos las recomendaciones del Consejo Económico y Social (CES,1996) que entiende que el derecho a percibir unos recursos mínimos debe constituir un derecho pleno, exigible cuando se cumplan los requisitos para su concesión y configurándose como un doble derecho: a unos ingresos mínimos y a la inserción social.

Recomienda el establecimiento de una cuantía mínima garantizada, sin perjuicio de las mejoras establecidas por cada Comunidad Autónoma unido a la desaparición de los requisitos de residencia previa y de existencia anterior de hogar independiente.

La primera de las recomendaciones responde al mandato constitucional de los artículos 149 y 158. Las restantes atienden al objetivo de garantizar la cobertura de todos los individuos en situación de necesidad: universalización necesaria para que el dispositivo de rentas mínimas actúe verdaderamente como la última red de seguridad del sistema de protección social.

³⁰ Ayala (2000) afirma que la inserción tiene como condición previa, necesaria pero no suficiente, la garantía de rentas.

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

BIBLIOGRAFIA

- Aaron, H. y McGuire, M. (1970): "Public Goods and Income Distribution", *Econometrica*, nº 38, 6, pp 907-20.
- Aguilar, M., Gaviria, M., y Laparra, M. (1995): *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Fundación FOESSA, Madrid.
- Ahmad, E., Hewitt, D. y Ruggiero, E. (1995): "La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, nº 133, pp 171-186.
- Albi, E. (1975): "La Teoría Económica y la descentralización fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 35, pp 375-387
- Albi, E. (1978): "El Federalismo Fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 51, pp 43-86.
- Albi, E. (1990): *La Hacienda Pública en la democracia. Estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*, Ariel Economía, Barcelona.
- Albi, E. (2000): *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Ariel, Barcelona.
- Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M., y Zubiri, I. (1996): *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 2ª ed.
- Alvira, F., García, J. y Cruz, A. (1999): "Protección y Exclusión Social en la Comunidad de Madrid", *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 18, pp 129-143.
- Atkinson, A. (1970): "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, vol 2, pp 244-263.
- Atkinson, A.B. (1989): *Poverty and Social Security*, Harvester Wheastheaf, Hemel Hempstead.
- Auerbach, A.J. y Feldstein, M. (eds.), (1987): *Handbook of Public Economics*, 2 vols., North Holland, Amsterdam.
- Ayala, L. (2000): *La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad*, Mimeo.
- Ayala, L. (2000): *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados del Bienestar*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Ayala, L. y Martínez, R. (1999): "La pobreza en España: Evolución y factores explicativos", en Garde, (1999) .
- Ayala, L. y Palacio, J.I. (2000) : "Hogares de baja renta en España: Caracterización y determinantes", *Revista de Economía Aplicada*, nº 23, pp 35-70.
- Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2002): *La evaluación de las prestaciones de lucha contra la pobreza: eficiencia, eficacia y equidad*, IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.
- Bandrés, E. (1990): *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Bandrés, 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 Riqueza. Vol VII. Sector Público y Redistribución*. Fundación Argentaria, Madrid.

Barea, J. (1988): "Análisis del gasto autonómico: Comparación con otros países", *Papeles de Economía Española*, n° 37, pp 388-398.

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

Bellido, N., Jano, D. y Martín Guzmán, P. (1996): "El efecto de las prestaciones sociales en la desigualdad y la pobreza: Un análisis basado en la EPF 90-91" en VV.AA: *Las Políticas Redistributivas, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid.

Bosch, A., Escribano, C. y Sanchez, I. (1989): *Evolución de la Desigualdad y la Pobreza en España*, INE, Madrid.

Bosch, N. y Suárez Pandiello, J. (1994): *Hacienda Local y Elección Pública. El caso de los municipios españoles*, Fundación BBV, Bilbao.

Bosch, N., Espasa, M. y Sorribas, P. (2002): "La capacidad redistributiva y estabilizadora del gobierno central español", *Hacienda Pública/Revista de Economía Pública*, 160 (1-2002), pp 47-76.

Calonge, S. (2002): *Efectos redistributivos de impuestos y prestaciones en España y sus CCAA*, IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.

Calonge, S. y Manresa, A. (2001): *Incidencia fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CCAA*. Fundación BBVA, Bilbao.

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

Consejo Económico y Social (1996): *La pobreza y la exclusión social en España*, Informe 8, Madrid.

Delgado, M.L., Salinas, J. y Sanz, J.F. (2001): "El consumo de bienes y servicios públicos en los hogares españoles", *Presupuesto y Gasto Público*, n° 26, pp 253-263.

Estévez, C. (1998): *Las Rentas Mínimas Autonómicas*, Consejo Económico y Social, Madrid.

Estruch, A. (1996): "Los efectos redistributivos del gasto social de las Administraciones Centrales y Autonómicas", en VV.AA. *II Simposio sobre Igualdad...*

Garcés, A. (1996): *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, Cedecs, Barcelona.

Gimeno, J. (1996): "Los beneficios del gasto público: Propuesta metodológica y aplicación a España 1990", en VV.AA. *II Simposio...*

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

- Hochman, M. y Rodgers, J.D.(1969): "Pareto optimal redistribution", *American Economic Review*, september, pp 542-547.
- Jaén, M. y Molina, A. (1999): *La redistribución del gasto público andaluz en sanidad y educación: Un análisis a partir de la EPF 90-91*, VI Encuentros Economía Pública, Oviedo.
- Jha, R. (1998): *Modern Public Economics*, Routledge, Londres.
- Kakwani, N. (1977): "Measurement of Tax Progressivity: an International Comparison", *Economic Journal*, nº 87, pp 71-80.
- Kolm, S.C. (1997): *Justice and Equity*, MIT Press, Cambridge.
- Le Grand, J. (1975): "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities", *The Economic Journal*, vol.85, pp 531-47.
- Le Grand, J. (1982): *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, Allen & Unwin, London.
- Mercader, M. y Levy, H.(2001): "*Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: Una valoración a partir de EspaSim*", Simposio Políticas Públicas y Distribución de la Renta, Madrid.
- Milano, S. (1989 b): "Protección social y renta mínima", *Documentación Social*, nº 78, pp 117-24.
- Milano, S. (1989): *Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE*, PUF, París.
- Molina, A. y Jaén, M. (1994): *Gasto público y redistribución de la renta: España 1981-1987*, Documenta, Centro de Publicaciones de la Fundación BBV, Bilbao.
- Orr, L. (1976): "Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC", *American Economic Review*, nº 66, (3), pp 359-71.
- Padoa Schioppa, F. (ed.): *Desajuste y movilidad del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Pauly, M. (1970) : "Optimality, Public Goods, and Local Governments: A general Theoretical Analysis", *Journal of Political Economy*, pp572-585.
- Pauly, M. (1973) : "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, nº 2, pp 35-58.
- Pazos, M. y Salas, R. (1996): "Progresividad y redistribución de las transferencias públicas", en VV.AA. , *II Simposio....*
- Pérez Esparrells, C. (1996): *Aspectos Económicos de la intervención pública en la financiación de la educación superior: Un análisis de los efectos redistributivos del gasto público en enseñanza universitaria en España (1981 y 1991)*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid.
- Pérez, E. (1990): "La renta mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tienen el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la renta mínima?", *Documentación Social*, nº 78, pp 161-174.

Pérez-Esparrells, C. y Utrilla de la Hoz, A. (1998): *La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al caso español*, Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la U.Complutense.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Rawls, J. (1986): *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*, Tecnos, Madrid.

Samuelson, P.A. (1954): "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, nº 4, november, pp 387-389.

Urbanos, R. y Utrilla de la Hoz, A. (2002): *Implicaciones del nuevo sistema de financiación sanitaria sobre la equidad y la suficiencia*, Comunicación presentada al IX Encuentro de Economía Pública, Vigo.

Urbanos, R. y Utrilla de la Hoz, A. (2003): *El nuevo sistema de financiación sanitaria: Efectos sobre la suficiencia dinámica*, Comunicación presentada al X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife.

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

Urbanos, R.M. y Utrilla de la Hoz, A.(1999): *Las prestaciones del Estado del Bienestar en la Unión Europea*, en Garde, (1999).

Utrilla de la Hoz, A. (1990): *Las respuestas del Federalismo Fiscal a los problemas de equidad Territorial*, Documento de Trabajo 9027, Facultad de Ciencias Económicas, U.Complutense.

Utrilla de la Hoz, A. (2001): *El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica*, Papeles de Trabajo, nº 23, Instituto de Estudios Fiscales.

Utrilla de la Hoz, A. (2002): " Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómica sobre la suficiencia y la equidad", en Salinas, J. Dir. *El nuevo modelo de Financiación autonómica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales

Utrilla de la Hoz, A. y Urbanos, R. (2001): *La economía pública en Europa*, Síntesis, Madrid.

Utrilla de la Hoz, A. y Pérez, C. (2001): *La evolución de las políticas de gasto de las Administraciones Públicas en los años 90*, Documentos de Trabajo nº 164, FUNCAS.

Varian, H.R. (1974): "Equity, Envy and Efficiency", *Journal of Economic Theory*, vol. 9 pp.63-91.

Varian, H.R. (1979): "Distributive Justice, Welfare Economics and the Theory of Fairness", en Hahn, F. y Hollis, M., *Philosophy and Economic Theory*, Oxford University Press, Oxford.

Vázquez, E. (1990): "Ingreso Mínimo de Integración en la Comunidad de Madrid", *Documentación Social*, nº 78, pp 313-320.

Zubiri, I. (1988): "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal", *Revista de Economía Pública*, nº 1, pp 67-77.