

EL TRATAMIENTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Juan VICENTE PERDIZ

*Profesor Titular de Economía Aplicada
Universidad de Valladolid*

M.^a. Dolores DE PRADA MORAGA

*Profesora Titular de Economía Aplicada
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

I.-INTRODUCCIÓN. II.-CARTA DE DERECHOS SOCIALES Y GENERALIZACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS. III.-MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS. IV.-PLATAFORMA EUROPA CONTRA LA POBREZA Y FUTURO DE LAS RENTAS MÍNIMAS. V.-CONCLUSIONES. VI.-BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La renta de ciudadanía con distintas denominaciones ha sido objeto de diferentes enfoques en una literatura que cuenta con una larga tradición, desde la aproximación humanista en socorro (condicionado) de los pobres propuesta a principios del XVI por Juan Luis Vives (1526), hasta el derecho (incondicional) sobre la renta de la tierra propuesto a finales del XVIII por Thomas Paine (1797). Más recientemente, durante el siglo XX algunos destacados economistas, y entre ellos varios premios nobel, han realizado propuestas, una veces limitadas al ámbito académico, –abarcando planteamientos tan diversas como el dividendo social de Meade (1935) o el impuesto negativo sobre la renta de Friedman (1962)– y otras interviniendo directamente en la escena pública como la petición de Tobin, Samuelson o Galbraith, entre otros, para la adopción de una renta garantizada por el congreso norteamericano en 1968¹. Desde entonces, el concepto de renta básica incondicional ha ido ampliando sus apoyos sociales y académicos, aunque sin contar con demasiadas experiencias prácticas.

Entre las redes de apoyo destaca el *Basic Income Earth Network* (BIEN), fundada como red europea in 1986 y que desde 2004 actúa como la principal red de ámbito mundial y a la que pertenecen entre otros miembros el US *Basic Income Guarantee Network* o la *Red Renta Básica* española.

¹ Véase Steensland (2007) para una reconstrucción completa de la historia de las propuestas para la introducción de una renta garantizada en los EE. UU. y, para una breve historia más general el capítulo primero de Vanderborgh y Van Parijs (2005).

Entre las contadas experiencias prácticas, apenas caben mencionar el fondo permanente del estado de Alaska (2010) creado a principios de los ochenta y que en 2008 reportó a cada ciudadano un dividendo anual que superó los 2000 dólares, o el proyecto piloto iniciado en la pequeña comunidad de Otjivero-Omitara en Namibia, cuyos aproximadamente mil habitantes han comenzado a recibir una renta mensual de 100 dólares (BIG Coalition, 2010). Brasil (2009) ha sido el primer país cuyo congreso nacional ha aprobado una ley de renta básica (2004), si bien en la práctica su introducción paso a paso apenas se ha traducido por el momento en una renta mínima condicionada.

En el ámbito europeo, la cuestión ha sido objeto de debate en varios parlamentos nacionales, entre ellos el español, sin que hasta el momento se haya alcanzado acuerdo suficiente sobre alguna propuesta concreta. En general en el ámbito de la Comunidad Europea, el concepto con mayor aceptación es el de la renta mínima como una renta de participación, no tanto como alternativa, sino como complemento del sistema de seguridad social, defendido, entre otros, por Atkinson (1996). En los siguientes apartados revisamos el tratamiento de las rentas mínimas por las instituciones de la Unión Europea en el marco de la estrategia de lucha contra la exclusión social. En el apartado segundo presentamos las primeras iniciativas derivadas de la Carta de Derechos Sociales que se emprendieron durante los años noventa, en el apartado tercero examinamos su evolución en el marco del Método Abierto de Coordinación de las políticas de inclusión iniciado en el 2000 y en el apartado cuarto comentamos las propuestas incluidas en la Plataforma Europea de lucha contra la pobreza adoptada lanzada en 2010 en el marco de la Estrategia Europea 2020.

II. CARTA DE DERECHOS SOCIALES Y GENERALIZACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS

A finales de 1989 el Consejo Europeo de Estrasburgo adoptó, sin la firma del Reino Unido, la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, en cuyos puntos 10 y 15 se declara que las personas excluidas del mercado de trabajo, por no haber podido acceder a él o no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal ...y ... –de acuerdo con las modalidades de cada país– toda persona que haya alcanzado la edad de jubilación, que no tenga derecho a pensión ni otros medios de subsistencia, debe poder disfrutar de recursos suficientes y de una asistencia adaptada a sus necesidades específicas. En aplicación de dicha carta, la Comisión inició un programa de acción social que se tradujo en la recomendación del Consejo (92/442/CEE) relativa a la «convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social», que incluye el

objetivo de «garantizar un nivel de recursos conforme a la dignidad humana», de conformidad con una recomendación previa (92/441/CEE), específica sobre los «criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección».

En esta última recomendación, el Consejo exhortó a los Estados Miembros para que reconociesen el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana, con arreglo a una serie de principios y orientaciones prácticas a introducir progresivamente en un plazo de cinco años.

Entre dichos principios, además de su afirmación como derecho basado en el respeto de la dignidad de la persona, destacan el de su universalidad para todos los que, en los respectivos ámbitos de residencia y nacionalidad, no puedan contar con recursos suficientes y sin limitación de tiempo y el de su carácter auxiliar con respecto a los demás derechos en materia social y complementario con otras políticas para la integración económica y social.

Entre las orientaciones prácticas figuran, por un lado, la determinación del importe periódicamente revisable de los recursos estimados suficientes y la concesión de una ayuda diferencial a las personas con recursos inferiores (para distintas unidades familiares según nivel de vida en cada Estado, con complementos para satisfacer necesidades específicas, referido a indicadores apropiados, tales como la renta media, el consumo familiar, el salario mínimo, ...) sin dejar de promover, en lo posible la búsqueda de empleo y, por otro lado, la adopción de las disposiciones necesarias que, en conjunción con el resto de normas en vigor, garanticen el nivel de recursos deseable, faciliten un acompañamiento social apropiado y la (re) integración en la vida activa, sin olvidar la necesidad de facilitar la información y el ejercicio del derecho a las personas más desfavorecidas.

Transcurrido el plazo inicial de cinco años fijado en la Recomendación 92/441/CEE para garantizar el nivel de recursos y prestaciones suficientes, la Comisión Europea (1998) elaboró un informe sobre su aplicación. El informe considera los ingresos mínimos como el mecanismo último de redistribución de renta y repasa las disposiciones existentes en los Estados miembros sobre dichos ingresos mínimos. Buena parte de sus contenidos mantienen una indudable vigencia.

El número de beneficiarios de este tipo de ingresos aumentó desde finales de los años ochenta. Las causas de este fenómeno se cifran, por una parte, en el mantenimiento de una alta tasa de paro y, por otra, en el aumento del número de personas que han sufrido rupturas en su vida social (endeudamiento excesivo, pérdida de la vivienda, separaciones familiares, prisión, etc.). El tamaño y la composición de la población beneficiaria de rentas mínimas dependen de la existencia de otras ayudas a las rentas. Sin embargo, se observa que los hombres solos y las familias monoparentales constituyen una gran proporción de los beneficiarios de la renta mínima.

La relación entre el aumento del desempleo y el aumento del número de beneficiarios de la renta mínima ha ocasionado un desplazamiento de los subsidios de desempleo hacia la renta mínima. Efectivamente, mientras aumentaba el desempleo, numerosos Estados miembros decidieron reducir los períodos de concesión de los subsidios de desempleo, bajar su cuantía o introducir criterios de concesión más restrictivos. Una parte importante de los antiguos beneficiarios de una prestación por desempleo tuvo que solicitar la renta mínima. Esta situación ha ocasionado en ciertos Estados miembros un desplazamiento de responsabilidades de los presupuestos nacionales (de los que dependen los subsidios de desempleo) a los presupuestos regionales y/o locales (de los que dependen las prestaciones de renta mínima).

Los Estados miembros han concebido diversas fórmulas para poder conservar de forma permanente o temporal la renta mínima como complemento del salario. En aras de una mayor eficacia, varios Estados miembros combinan las prestaciones de renta mínima con medidas destinadas a mejorar la integración económica y social de los beneficiarios. Éstas pueden ser medidas en materia de vivienda, educación, familia, salud o ciudadanía; su objetivo principal es favorecer la reinserción en la vida activa. Algunos Estados miembros han puesto en práctica un enfoque basado en contratos individuales con los que los firmantes se comprometen a elaborar proyectos personales. Este enfoque tiene la ventaja de que se adoptan planes de acción personalizados, que tienen en cuenta el entorno familiar y social del beneficiario. Cada Estado miembro ha elaborado un proyecto en este campo. Por ejemplo, en el caso de Bélgica se trata de un *contrato de integración*, en Francia se habla de *contrato de inserción*, mientras que en España se denomina *proyecto de integración*. Estos acuerdos no son contratos de empleo, lo que implica reconocer que existen otros elementos, además del empleo, que contribuyen al objetivo global de integración económica y social.

A juicio de la Comisión la Recomendación contribuyó a fomentar la reflexión entre los Estados miembros, generando en el seno de la Unión una convergencia de los dispositivos nacionales y de las condiciones de acceso. Sin embargo, se mantienen diferencias, entre las que destacan, su posición en los sistemas de protección social, su relación con las otras medidas sociales o las modalidades de aplicación.

III. MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS

El primer Consejo Europeo del año 2000 celebrado en Lisboa incluyó la cohesión social como parte de la estrategia para el próximo decenio. Ese mismo año El Consejo Europeo introdujo en Niza del método abierto de coor-

dinación (MAC) para el logro de una serie de objetivos comunes en el campo de la inclusión social. El primer informe conjunto (2002) recogió las políticas de renta mínima disponibles en la mayoría de Estados Miembros. El segundo informe conjunto de 2004 dio cuenta, por un lado, de las reformas sobre admisibilidad y planes de reinserción profesional para reducir los efectos desincentivadores para el empleo de los programas de renta mínima y, por otro, de los esfuerzos para ampliar la aún baja cobertura y cuantía de las prestaciones.

La nueva agenda social para el periodo 2005-2010 incluyó la puesta en marcha de una iniciativa comunitaria sobre los programas de renta mínima y la integración de las personas excluidas del mercado laboral. En cumplimiento de la agenda, la Comisión (2006a) presentó un balance sobre los sistemas de Rentas Mínimas destinadas a cubrir la diferencia entre la renta personal y familiar del trabajo o de prestaciones sociales hasta el mínimo garantizado.

El balance de la Comisión mostraba como los sistemas de protección social contribuyen a la reducción sustancial de la tasa de riesgo de pobreza desde un 25 a un 16 % real. Una tasa, esta última, que representa unos 72 millones de personas y que apenas ha sufrido variación desde que en 1997 se iniciaron las encuestas pertinentes. La mitad de las personas en riesgo de pobreza real representan personas alejadas del mundo laboral ya sea por sufrir desempleo de larga duración, por pasar a la inactividad tras una infructuosa búsqueda de trabajo o por otras razones relacionadas con la discapacidad, enfermedad crónica, falta cualificaciones básicas, discriminación o responsabilidades familiares. Un colectivo este último para el que los programas de renta mínima pueden ser la única manera de escapar a la extrema pobreza.

El texto de la Comisión ponía de manifiesto además las características comunes y los rasgos diferenciales más notables en relación con las prácticas de los diferentes Estados miembros.

Entre los elementos comunes destacan su carácter de prestación no contributiva y su finalidad que consiste en garantizar con carácter subsidiario la satisfacción de las necesidades fundamentales, mediante prestaciones a particulares y personas a cargo que no tengan acceso a otras fuentes de recursos. La prestación depende de la situación familiar y frecuentemente se combina con otras prestaciones (alojamiento, menores, ...). La administración dispone de cierta discrecionalidad a la hora de aplicar la condicionalidad de la prestación en relación con los recursos de los perceptores que además han de cumplir determinados requisitos en relación con la edad y el periodo de residencia. Presumiblemente son temporales al estar pensadas para personas con capacidad y disponibilidad para el trabajo, si bien en la práctica no figuran limitaciones o se contemplan renovaciones mientras la necesidad persista.

Entre los elementos diferenciales destaca la amplia variedad de cuantías de las prestaciones, su cobertura universal o de categorías sociales específicas y su vinculación con otras actuaciones laborales o de acceso a los servicios. Otras

diferencias a reseñar se refieren a los criterios de residencia, vinculación familiar, etc. y a la interpretación de la normativa por parte de instancias administraciones con diferentes niveles de descentralización.

Para establecer las posibles orientaciones de acción a nivel de la UE, con objeto de promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral, la Comisión (2006b) abrió un proceso de consulta pública. Entre otros aspectos las respuestas destacaron la existencia de otras vías de inserción además de la laboral, así como la existencia de una vía intermedia entre la completa dependencia de la asistencia social y la participación en un mercado competitivo, que contemplase actividades en el ámbito de la economía social que puedan ser desarrolladas en ambientes de apoyo por personas vulnerables. Otras respuestas destacaron la falta de inclusión dentro de algunos ámbitos del mercado de trabajo, así como las necesidades concretas a las que se enfrentan colectivos específicos (discapacitados, sin hogar, inmigrantes, ...). En cuanto a las acciones las respuestas reconocían la relevancia del Método Abierto de Coordinación (MAC) en el campo de la protección e inclusión social.

Sobre la adopción de una directiva sobre Rentas Mínimas, la mayoría de respuestas destacaron que se trata de una competencia nacional y que la prescripción de reglas a nivel comunitario no sería adecuada para la diversidad de situaciones dentro de la UE, si bien fueron muchos los apoyos a favor de la elaboración de una serie de principios comunes.

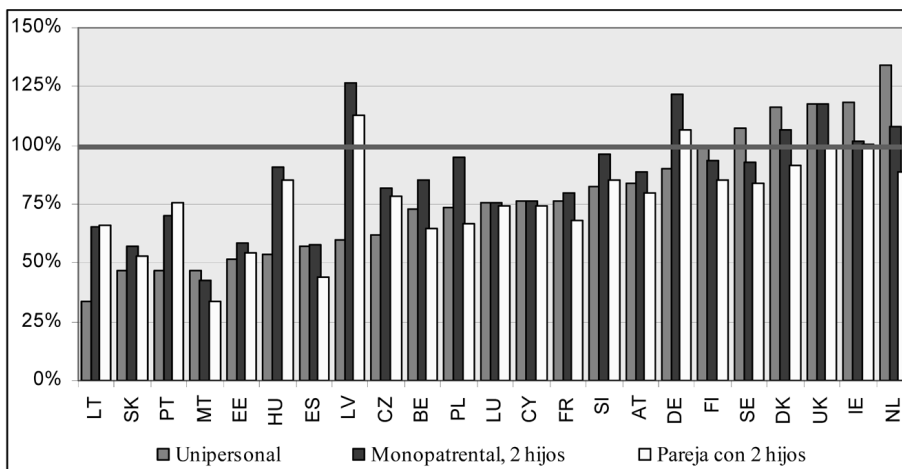
A la luz de los resultados de la consulta se optó por el perfeccionamiento del MAC mediante la adopción de principios comunes y programas de seguimiento y evaluación, respetando el principio de subsidiariedad y la autonomía de los Estados miembros.

En el caso de las Rentas Mínimas la Comisión (2007) propuso una «inclusión activa» que incluya una combinación de políticas con tres ejes:

- Un vínculo con el mercado de trabajo, con ofertas de empleo o de formación.
- Un apoyo a la renta de un nivel suficiente para llevar una vida digna.
- Un mejor acceso a los servicios cuya carencia impide la integración social.

El documento de trabajo para elaborar un plan estratégico para lograr la protección social e inclusión social (Comisión, 2008a) mostraba, empleando datos de la OCDE lo lejos que estaba aún la asistencia social de algunos países, entre ellos España, para evitar el riesgo de pobreza (gráfico 1).

Gráfico 1
Rentas netas de los perceptores de asistencia social. 2006
 En % del umbral de riesgo de pobreza



La Comunicación final de la Comisión (2008b) sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral insiste en la necesidad de mejorar la adecuación y cobertura de los programas de rentas mínimas. No sólo por cuanto que «en la mayoría de los Estados miembros y para la mayor parte de los tipos de familias, las prestaciones sociales por sí solas no son suficientes para sacar de la pobreza a sus beneficiarios», sino también porque «un porcentaje significativo de aquéllos a los que van dirigidos estos programas puede no beneficiarse de ellos realmente, ya sea porque no reclaman sus derechos o por otro motivo».

El cuadro 1 y el gráfico 2 recogen las situaciones nacionales o, en su caso, los promedios regionales, de acuerdo con los datos que proporciona el sistema de información mutua sobre protección social (MISSOC, 2007). De su lectura se desprende la persistencia de diferencias notables, entre las que cabe mencionar las siguientes:

La disparidad de las cuantías que, para el caso de una unidad unipersonal, oscilan entre el mínimo de 177 euros en Portugal hasta el máximo de los 1.201 de Dinamarca.

Las diferencias sobre los requisitos de edad exigidos al solicitante. Así, mientras que en unos países no se fijan límites, en otros se establece la edad mínima de 18 a 25 años y la edad máxima se contempla en unos países si y en otros no.

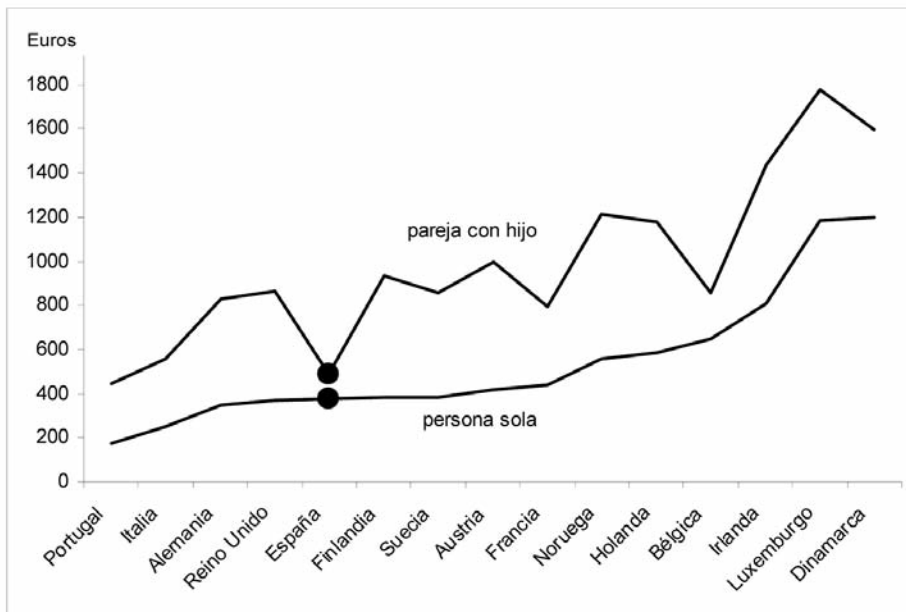
Las variaciones en los periodos de duración de la ayuda, en muchos casos sin limitación en tanto persistan las condiciones de necesidad y en otros renovables anualmente.

El desigual relación entre los aumentos de las cuantías y el número de miembros de la unidad de convivencia. En el caso de una unidad con pareja e hijo, a diferencia del resto de países, en España, Francia y Bélgica, el aumento de la prestación es bastante escaso.

Cuadro 1
Rentas mínimas en Europa (2007)

País	prestación mensual (promedio €)			
	persona sola	pareja+hijo	Limitación por edad	Duración
Portugal	177	443	A partir de los 18 años.	12 meses renovables
Italia	250	560	No existe	Limitada
Alemania	345	829	no existe	ilimitada
Reino Unido	366	868	De 18 a 59	ilimitada
España	374	486	Mayores de 25	12 meses renovables
Finlandia	380	934	No existe	ilimitada
Suecia	385	859	No existe	ilimitada
Austria	420	995	No existe	ilimitada
Francia	441	794	Mayores de 25	3 a 12 meses
Noruega	560	1216	No existe	ilimitada
Holanda	588	1176	Mayores de 18	ilimitada
Bélgica	645	859	Mayores de 18	ilimitada
Irlanda	805	1435	A partir de 18 años.	ilimitada
Luxemburgo	1185	1780	Mayores de 25 años.	ilimitada
Dinamarca	1201	1596	No existe	ilimitada

Gráfico 2
Rentas mínimas en Europa (2007)



IV. PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y FUTURO DE LAS RENTAS MÍNIMAS

A finales de 2008 los tres pilares de inclusión activa propuestos por la Comisión –garantía de una renta mínima, acompañamiento hacia el mercado del empleo y acceso a servicios de calidad– fueron adoptados por el Consejo de Empleo, Política Social y Salud (2008).

Meses más tarde el Parlamento Europeo (2009) aprobó una resolución legislativa que delimitaba los retos de la inclusión social en lo referente a las rentas mínimas. En dicha resolución el Parlamento pide a los Estados miembros que establezcan apoyos para luchar contra la pobreza y la exclusión social fijando un nivel adecuado de renta, transparentes y accesible para todos y temporalmente sostenibles. El Parlamento solicitó una vez más al Consejo el establecimiento de un objetivo para la cuantía de la renta mínima –complementaria o no de los sistemas contributivos de sustitución de la renta– que garanticen unos ingresos no inferiores al 60 % de la renta equivalente media nacional, así como el establecimiento de una fecha límite para que todos los Estados miembros alcancen dicho objetivo. Por último, el Parlamento reclamó el diseño de apoyos eficaces para las

personas con vinculación laboral precaria, evitando una eliminación brusca de la asistencia que penalice o desincentive los intentos de inserción laboral.

El V Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social 2009 elaborado a partir de los Informes Nacionales de Estrategias para la protección e inclusión social, y adoptado por el Consejo de Empleo, política social y salud y la Comisión Europea (2009a) mostraba el progreso realizado y los desafíos pendientes. El Informe recoge como la mayoría de los Estados miembros contemplan entre sus prioridades la inclusión activa, pero tratando por separado la inserción laboral, el acceso a los servicios básicos y la garantía de ingresos, pese a que los destinatarios padecen desventajas múltiples que requieren una respuesta integrada. Aunque la mejor protección contra la pobreza y la exclusión social es un empleo de calidad para las personas que pueden trabajar, para aquellas que no puedan hacerlo se necesitan ayudas financieras y otras vías de participación mediante empleos en el ámbito de la economía social.

La conversión de la crisis financiera en una crisis económica profunda, ha tenido graves repercusiones sobre la actividad y el empleo, con un impacto considerable sobre los más vulnerables (Comisión, 2009b). La necesidad de hacer frente a corto plazo a las consecuencias sociales de la crisis sin comprometer la sostenibilidad a largo plazo del sistema de protección fue asumida por el Consejo Europeo (2009). En el nuevo contexto de crisis, los sistemas de protección social destinados a prestar atención a las personas más vulnerables y a los nuevos riesgos de exclusión, se consideran necesarios no solo por su función solidaria y de cohesión, sino también por su función de estabilizadores automáticos fundamentales para mantener la confianza y preparar la recuperación económica.

El impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas fue objeto de una evaluación conjunta del Comité de Protección Social y la Comisión Europea (2009a). En cuanto al impacto, la evaluación realizada constató un aumento del número de beneficiarios por desempleo en la mayoría de los países de la UE y en el número de solicitantes de ayuda social en algunos de ellos, al tiempo que predice un incremento de los gastos en protección social, debido a su papel como estabilizadores automáticos, y una gran variedad de situaciones de los Estados miembros para gestionar la creciente demanda de seguridad social. En cuanto a las políticas, la evaluación aprecia una rápida respuesta de los Estados miembros en cuatro ámbitos principales: mercado de trabajo, apoyo a los ingresos, impacto directo de la crisis financiera en los hogares y inversiones en infraestructura social y sanitaria. Con respecto al apoyo de ingresos, se observa en la mayoría de los Estados miembros un refuerzo de las ayudas a los ingresos, con aumentos de los ingresos/salarios mínimos, ampliación de la cobertura/duración de las prestaciones por desempleo, fortalecimiento de otras prestaciones sociales, e introducción de beneficios fiscales para grupos específicos, o pagos excepcionales para aliviar temporalmente las situaciones más precarias.

El impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas fue objeto de una segunda evaluación conjunta por parte del Comité de Protección Social

y la Comisión Europea (2009b). La nueva evaluación añade a las preocupaciones de la anterior, la de cómo enfrentarse al impacto a largo plazo que la crisis producirá en los principales regímenes de seguridad social. A este respecto los resultados del estudio global de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA, 2009) sobre el impacto de la crisis destacan como el efecto combinado de las importantes pérdidas de inversión en 2008 de algunos regímenes de pensiones públicas y el aumento del gasto en desempleo y caída de las cotizaciones, están ejerciendo intensas presiones sobre algunos regímenes de seguridad social. La eficacia estabilizadora de la protección social a corto plazo, especialmente con respuestas que tengan un objetivo inmediato, ha de evitar la creación de dependencias indeseadas a largo plazo.

El Consejo Europeo de Junio de 2010 adoptó una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento para la próxima década, entre cuyos principales objetivos incluye «promover la integración social, en particular mediante la reducción de la pobreza, tratando de que al menos 20 millones de personas dejen de estar expuestas al riesgo de pobreza y exclusión». La Comunicación de la Comisión (2010a) en la que se basa el acuerdo del Consejo incluye siete iniciativas emblemáticas, entre las que se encuentra la de impulsar una «plataforma europea contra la pobreza» para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en sociedad.

La iniciativa persigue aumentar la conciencia y reconocer los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad, aprovechando además el impulso de la declaración de 2010 como el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (Parlamento Europeo, 2010).

En el ámbito de la Unión Europea, la Comisión se propone transformar el método abierto de coordinación sobre exclusión social y protección social en una plataforma de cooperación, evaluación entre pares e intercambio de buenas prácticas, que estimule el compromiso de todas las partes y cuente con el apoyo específico de los fondos estructurales, especialmente el Fondo Social Europeo. La Comisión promoverá los programas innovadores en favor de los colectivos más vulnerables y los análisis de adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones y de acceso a los sistemas sanitarios.

En los ámbitos nacionales, los Estados miembros deberán promover la responsabilidad colectiva e individual frente a la pobreza y la exclusión social y diseñar programas para grupos de riesgo específicos y aprovechar los sistemas de seguridad social y de pensiones para asegurar una renta adecuada y el acceso a los servicios básicos.

Apenas una semana después de la celebración del Consejo de junio en el que se aprobó la estrategia 2020, el Comité de empleo y asuntos sociales del Parlamento Europeo (2010) aprobó un proyecto de resolución sobre la lucha

contra la pobreza, que incluye la demanda a la Comisión de una iniciativa que recoja, entre otras medidas, un mejor acceso al mercado de trabajo, la vivienda y los servicios públicos para todos los ciudadanos, así como una renta mínima que permita mejorar la situación de la población en riesgo de pobreza.

El Comité, sin embargo, rechazó una enmienda por la que se pedía a la Comisión que presentase una propuesta de directiva marco europea sobre la renta mínima que, entre otros aspectos, obligue a su introducción en todos los Estados miembros de la UE, defina unas prestaciones económicas mínimas según las situación socioeconómica de cada Estado miembro, encomiende a los Estados miembros la prestación de ayudas complementarias a los gastos de vivienda y la artículos de primera necesidad y establezca que los interlocutores sociales y las personas que viven en la pobreza participen en el diseño de los regímenes nacionales de renta mínima.

De acuerdo con la última información disponible en la base de datos de Eurostat, la tasa de riesgo de pobreza se sitúa entre el 7 por ciento de la población europea, cuando se considera un umbral de pobreza del 40 por ciento de la renta media, y el 24 por ciento de la población europea, cuando se emplea un umbral de pobreza del 70 por ciento. El cuadro 2 muestra la incidencia de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) que se traduce en una notable reducción de más de un tercio de la tasa de riesgo de pobreza de la población europea. Pese a dicha reducción, la tasa de riesgo de pobreza, para un umbral tipo del sesenta por ciento de la renta media, se mantiene después de las transferencias entre el 10 y el 25 por ciento de Chequia y Letonia, respectivamente. Los aproximadamente 80 millones de ciudadanos europeos en riesgo de pobreza, una de cada seis personas, se reparten de modo muy desigual a los distintos colectivos según edad, sexo, situación familiar, laboral, etc.

La reciente Comunicación de la Comisión (2010b) recoge propuestas y calendarios concretos para enfrentarse a las diferentes vertientes de la pobreza y exclusión social.

En relación con la protección social y los servicios básicos esenciales, la Comisión tiene previsto para 2011, entre otras actuaciones, la presentación de un libro blanco sobre las sostenibilidad y adecuación de las pensiones; el apoyo de iniciativas innovadoras sobre envejecimiento activo, cuidados de larga duración, carencia de hogar, etc.; una evaluación de la eficiencia y las desigualdades en materia de salud; una iniciativa legislativa que garantice el acceso a determinados servicios bancarios básicos; una comunicación y propuesta de recomendación del Consejo para reducir el abandono prematuro de estudios; y la continuación de las iniciativas en materia de carencia de hogar y la exclusión en materia de vivienda, según la conferencia de consenso de diciembre de 2010.

En relación con la lucha contra la discriminación en el ámbito de la inclusión social, la Comisión tiene previsto para 2011: la presentación de una nueva agenda europea de integración de los emigrantes y de un marco de la UE para

las estrategias nacionales de integración de los gitanos; la intensificación de los esfuerzos para promover la independencia económica de las mujeres en el marco de la estrategia sobre igualdad de género para 2010-2015 y de los discapacitados en el marco de estrategia europea sobre discapacidad 2010-2020.

Cuadro 2
Incidencia sobre la pobreza de las transferencias sociales. 2008
Población con renta inferior al 60% de la media.

ANTES de las transferencias					DESPUÉS de las transferencias				
	Total	< 18 a	> 65a	Mujeres		Total	< 18 a	> 65a	Mujeres
Eslovaquia	18,4	27,0	14,6	18,9	Rep. Checa	9,0	13,2	7,4	10,1
P. Bajos	19,9	23,0	15,7	20,7	P. Bajos	10,5	12,9	9,4	10,4
Rep. Checa	20,0	29,7	14,4	21,2	Eslovaquia	10,9	16,7	9,9	11,5
Chipre	21,5	20,3	52,0	23,5	Dinamarca	11,8	9,1	18,1	12,0
Eslovenia	23,0	23,4	32,9	24,5	Suecia	12,2	12,9	15,0	13,0
Francia	23,1	34,2	13,4	23,5	Eslovenia	12,3	11,6	21,3	13,6
Malta	23,1	31,8	25,5	24,0	Austria	12,4	14,9	15,0	13,5
Grecia	23,3	25,7	26,6	24,3	Hungría	12,4	19,7	4,3	12,4
Italia	23,4	31,9	23,3	24,8	Francia	13,4	17,4	11,1	14,0
Luxemburgo	23,6	33,7	8,4	24,0	Luxemburgo	13,4	19,8	5,4	14,3
España	24,1	28,8	30,5	25,3	Finlandia	13,6	12,0	22,4	14,5
Alemania	24,2	30,6	16,0	25,2	Malta	14,6	19,9	21,5	15,5
Austria	24,5	36,1	17,0	25,5	Bélgica	14,7	17,2	21,2	15,9
Estonia	24,7	26,3	41,3	27,2	Alemania	15,2	15,2	14,9	16,2
Portugal	24,9	30,1	24,9	25,5	Irlanda	15,4	18,3	20,4	16,3
UE-27	25,1	33,0	22,7	26,1	Chipre	16,2	13,6	48,3	18,3
Polonia	25,1	32,5	14,8	24,8	UE-27	16,5	20,3	18,9	17,5
Bélgica	27,0	31,6	24,8	28,0	Polonia	16,9	22,4	11,7	16,7
Bulgaria	27,1	31,1	41,0	28,5	Portugal	18,5	22,8	22,3	19,1
Finlandia	27,2	29,7	30,1	28,6	Italia	18,7	24,7	20,9	20,1
Lituania	27,2	32,5	32,4	28,8	Reino Unido	18,8	24,0	27,8	20,1
Dinamarca	27,8	22,1	35,9	29,4	Estonia	19,5	17,1	39,0	22,0
Suecia	28,5	34,1	24,5	30,3	España	19,6	24,4	27,4	21,0
Reino Unido	29,0	39,6	35,3	30,9	Lituania	20,0	22,8	29,5	22,0
Letonia	30,2	31,8	53,3	32,1	Grecia	20,1	23,0	22,3	20,7
Hungría	30,4	46,6	9,5	29,7	Bulgaria	21,4	25,5	33,8	22,9
Rumanía	30,7	43,4	30,1	31,6	Rumanía	23,4	32,9	26,0	24,3
Irlanda	34,0	40,5	36,3	35,7	Letonia	25,6	24,6	51,2	27,7

Los planes concretos de la Comisión se extienden hasta el año 2012, para el que tiene previsto presentar una recomendación sobre pobreza infantil en la que expondrá los principios comunes y las herramientas eficaces de seguimiento para combatir y prevenir la pobreza a edades tempranas.

En cuanto a la inclusión mediante el acceso al empleo u otras tareas de actividad social, la Comisión se ha comprometido a presentar en 2012 una Comunicación en la que se evaluará en profundidad el modo de aprovechar los programas de la UE para apoyar la inclusión activa, así como las estrategias nacionales, prestando especial atención a los programas de rentas mínimas.

V. CONCLUSIONES

La renta de ciudadanía ha sido objeto de enfoques muy diferentes, si bien en el ámbito europeo el concepto que ha contado con mayor aceptación es el de renta mínima como renta de participación, no tanto como alternativa sino como complemento del sistema de seguridad social. La adopción por la Unión Europea a partir del año 2000 de un método abierto de coordinación de las políticas de inclusión, ha evidenciado rasgos comunes y diferenciales en las regulaciones nacionales de rentas mínimas. Tras un amplio proceso de consulta, la Comisión Europea identificó tres aspectos decisivos en una política de rentas mínimas: la vinculación laboral, una renta suficiente y un mejor acceso a los servicios. El Consejo Europeo de junio de 2010, en el que se adoptó la estrategia 2020, ha reiterado la necesidad de promover la integración social, mediante la reducción de la pobreza y la exclusión social. Los debates posteriores en el seno del Parlamento Europeo han puesto de manifiesto, tanto la dificultad de adoptar algún tipo de directiva europea sobre rentas mínimas, como la necesidad de emprender iniciativas que impulsen las políticas de inclusión social de los Estados miembros. La reciente comunicación de la Comisión sobre una Plataforma Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social incluye propuestas y calendarios concretos, entre los que figura una nueva Comunicación de la Comisión para 2012 sobre estrategias de inclusión activa con especial atención a los programas de rentas mínimas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alaska, Estado de (2010): *Permanent Fund Dividend Division* (www.pfd.state.ak.us, última consulta 30/07/2010).
- ATKINSON, A. B. (1996): «The case for a participation income», *Political quarterly*, 67 (1): 67-79.
- BIG Coalition (2010): *Basic Income Grant Coalition*. Namibia (www.bignam.org, última consulta 30/07/2010).

- Comisión Europea (1998): Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la *aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*. COM (98) 774 final.
- Comisión Europea (2006a): *Consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2006) 44 final.
- Comisión Europea (2006b): *Public Consultation on Active Inclusion*. Synthesis report.
- Comisión Europea (2007): *Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2007) 620 final.
- Comisión Europea (2008a): *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*. Commission staff working document.
- Comisión Europea (2008b): *Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, (2008) 639 final.
- Comisión Europea (2009a): *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. SEC (2009) 141. Adoptada con ligeras modificaciones en la reunión del Comité de Protección Social del 19 de febrero de 2009.
- Comisión Europea (2009b): *Exchange. Social protection & inclusión in the EU*, 01/2009
- Comisión Europea (2010a): *Europa 2020. Una estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación de la Comisión. COM (2010) 2020.
- Comisión Europea (2010b): *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*. Comunicación de la Comisión. COM (2010) 758 final.
- Comité de Empleo y Asuntos sociales del Parlamento Europeo (2010): *On the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe*, draft report, 2010/2039 (INI). Sesión de 23 de Junio de 2010.
- Comité de Protección Social y Comisión Europea (2009a): *Impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas*. Evaluación conjunta actualizada entre el CPS y la Comisión Europea. Bruselas, 29 de mayo de 2009.
- Comité de Protección Social y Comisión Europea (2009b): *Impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas*. Segunda evaluación conjunta actualizada entre el CPS y la Comisión Europea. Bruselas, 17 de noviembre de 2009.
- Consejo de la UE de Empleo, política social, salud y consumidores (2008): *Note d'information*. Bruselas, 16-17 de Diciembre de 2008.
- Consejo de la UE de Empleo, política social, salud y consumidores (2009): *Informe conjunto sobre protección e inclusión social 2009*.
- Consejo Europeo (2009): *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas 19 y 20 de marzo de 2009.

- Consejo Europeo (2010): *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas 17 de junio 2010.
- Eurostat (2010): *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*.
- FRIEDMAN, M. (1962): *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press (v.c. Ed Rialp 1966).
- ISSA (2009): *Survey on social security in times of crisis. Summary of findings and conclusions*. International Social Security Association. 23 April 2009.
- MEADE, J. (1935): *Outline of Economic Policy for a Labour Government*, en Howson (ed.), *The Collected Papers of James Meade*. V.1: London: Unwin, 1988.
- Brasil, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de (2009): *Programa Bolsa Família*. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>
- MISSOC (2007): *Social protection in the Member States of the European Union. Mutual Information system on social protection* European Commission.
- MISSOC (2010): *Social Protection in the Member States of the European Union, the European Economic Area and Switzerland*. European Commission.
- PAINE, T. (1797): *Agrarian justice*. W. Adlard, Paris (trad. cast. Ed. Tecnos, 1990).
- Parlamento Europeo (2009): *Resolución del de 6 de mayo de 2009, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, 2008/2335(INI)*.
- Parlamento Europeo (2010): *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social* Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008.
- STEENSLAND, B. (2007): *The failed welfare revolution. America's struggle over guaranteed income policy*. Princeton University Press, pág. 70.
- VIVES, J. L. (1526) *De Subventionem pauperum, sive de humanis necessitatibus*, Hubert de Croock, Brujas. (v.c. ed. Pre-textos, 2006).
- VANDERBORGHT, Y. y VAN PARIJS, Ph. (2005): *L'allocation universelle*, Paris: La Découverte. (v.c.. ed. Paidós, 1996).

Abstract

This article analyses the Generalised System of Preferences (GSP) through which the European Union provides preferential access to the EU market to developing countries, consisting of a reduction, or even elimination, of the tariff rates applied to products originating in such countries.

As a trade instrument by which the European Union grants a privileged tariff treatment to the developing countries, the GSP constitutes a good example of the different dimensions, not exclusively commercial, that locks up the model of trade policy of the European Union.