

Isabel LECUMBERRI IRIBARREN

UNA APROXIMACIÓN  
A LA GARANTÍA  
DE INGRESOS MÍNIMOS  
EN NAVARRA

TFG 2014

Grado en Trabajo Social

EXCLUSIÓN SOCIAL

**upna**  
Universidad  
Pública de Navarra  
Nafarroako  
Unibertsitate Publikoa

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Giza eta Gizarte Zientzien Fakultatea



**Grado en Trabajo Social**

Trabajo Fin de Grado  
*Gradu Bukaerako Lana*

**UNA APROXIMACIÓN  
A LA GARANTÍA  
DE INGRESOS MÍNIMOS  
EN NAVARRA**

Isabel LECUMBERRI IRIBARREN

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES  
*GIZA ETA GIZARTE ZIENTZIEN FAKULTATEA*

**UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA**  
***NAFARROAKO UNIBERTSITATE PUBLIKOA***



**Estudiante**

Isabel Lecumberri Iribarren

---

**Título**

Una aproximación a la Garantía de Ingresos Mínimos en Navarra

---

**Grado**

Grado en Trabajo Social

---

**Centro**

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales / Giza eta Gizarte Zientzien Fakultatea  
Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

---

**Directora**

Beatriz Zugasti Mutilva

---

**Departamento**

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales / Giza eta Gizarte Zientzien Fakultatea

---

**Curso académico**

2013/2014

---

**Semestre**

Primavera

---



## RESUMEN

Este trabajo fin de grado trata de hacer una aproximación al Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos existente en Navarra. Nos detenemos en los dispositivos existentes en la Comunidad Foral para garantizar estos ingresos mínimos a la ciudadanía que lo necesite. Por otro lado, analizamos datos cuantitativa y cualitativamente sobre las evolución de la prestación, deteniéndonos principalmente en el cambio de perfiles, en el nivel de gasto... pero haciendo una valoración en términos de cobertura, eficacia y protección de la prestación económica. Hacemos una aproximación al Sistema de Bienestar social, valorando los distintos modelos en cuanto a su nivel de protección en términos sociales y también reflexionamos sobre las políticas sociales como instrumento para eliminar la exclusión y las desigualdades existentes en nuestra sociedad.

*Palabras claves:* Exclusión social; Garantía de ingresos mínimos; Estado de Bienestar; Políticas sociales; Sistema de Protección social.

## ABSTRACT

This end of degree work to make an approach to the existing system of guarantee of minimum income in Navarre. We stop at the devices existing in the region to ensure these minimum income to citizens who need it. On the other hand, we analysed data quantitatively and qualitatively on the evolution of the provision, stopping mainly in the change of profiles, on the level of expenditure. . . but doing an assessment in terms of coverage, efficiency and protection financial benefit. We make an approach to the social welfare system, valuing the different models in terms of their level of protection in social terms and also reflect on social policies as an instrument to eliminate exclusion and inequalities existing in our society.

*Key Words:* Social Exclusion, Social Guarantee of Minimum Income, Welfare State, Social Political, Social Protection System.





---

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>HIPÓTESIS</b>	<b>3</b>
<b>OBJETIVOS</b>	<b>5</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>7</b>
<b>1. Primera parte</b>	<b>9</b>
1.1. Aumento de la exclusión social como consecuencia de la crisis económica	9
1.1.1. Incidencia de la crisis económica	11
1.2. Estado de Bienestar : diferentes perspectivas	14
1.2.1. Orígenes del Estado de Bienestar	14
1.2.2. Esping Andersen y sus tres modelos de Bienestar	14
1.2.3. Modelo de Bienestar español	14
1.3. Políticas sociales como respuesta a la exclusión	17
1.3.1. Políticas sociales en Navarra	18
1.4. Ingresos mínimos, una prestación garantizada	19
1.4.1. Historia de la Garantía de ingresos mínimos en Navarra	21
1.4.2. Legislación en Navarra	22
<b>2. Garantía de Ingresos Mínimos: una buena cobertura con sus deficiencias</b>	<b>25</b>
2.1. Evolución gasto total	25
2.2. Perfiles	27
2.2.1. Perfil del o la titular de RB/RIS en función del sexo	27

---

2.2.2. Perfil del o la titular de RB/RIS en función de las cargas familiares	28
2.2.3. Perceptores de RIS según la composición de la unidad familiar	29
2.2.4. Perfiles dominantes: autóctonos e inmigrantes	30
2.2.5. Perfil de la población autóctona	32
2.2.6. Perfil de la población inmigrante	33
2.2.7. Perfil de origen	35
2.2.8. Perceptores de corta y larga duración	38
2.3. Causas de desestimación	39
2.4. Adelanto RIS Cáritas	41
2.5. Conclusiones a partir del análisis realizado	42
<b>3. Propuestas de futuro para mejorar la protección de los sistemas de garantía de ingresos mínimos</b>	<b>47</b>
3.1. La renta básica universal: de camino hacia la eliminación de la exclusión social	48
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>57</b>
<b>Índice de Tablas</b>	<b>59</b>

*Desterrados en su propia tierra,  
segregados por distintos intereses,  
son los hombres sin voz, son los parias,  
condenados al oprobio, al hambre y la miseria.*

*¿Y cuál es nuestra actitud frente a ellos?  
Olvidamos que somos parte de un todo,  
que separados y aislados somos nada  
y nuestra respuesta será aceptar el reto  
asumiendo nuestra parte en el proceso,  
convirtiéndolo en un gesto fraterno  
de integración, amor al otro*

Amanda Ackermann Amy



## INTRODUCCIÓN

Este Trabajo Fin de Grado tiene como fin principal reflexionar sobre el Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos existente en Navarra. Surge del interés de conocer esta prestación más en profundidad y de hacer una reflexión sobre el nivel de cobertura que tiene en nuestra sociedad.

Como sabemos, la crisis económica ha empeorado la situación de las personas en exclusión social viéndose éstas con cada vez menor grado de protección, debido principalmente a la política de recortes sociales que se está llevando a cabo. Estas medidas de austeridad tienen como fin solventar el déficit público, sin embargo, como veremos, conllevan una serie de retrocesos en nuestro Estado de Bienestar importantes.

A lo largo de este trabajo nos plantearemos el grado de importancia que tiene la garantía de ingresos mínimos a la hora de hacer frente a estos procesos de exclusión. En cualquier sociedad donde se dan altos niveles de protección podemos ver que la calidad de vida de la ciudadanía también mejora, y los índices de desigualdad disminuyen significativamente.

En Navarra ha ido aumentando el número de familias en exclusión social que han tenido que recurrir a prestaciones sociales, ya que sus ingresos eran mínimos o inexistentes. Estas personas recurren a un Estado de bienestar en estos momentos bastante debilitado y con cada vez menos recursos para proteger a su ciudadanía.

Los perfiles de estas personas, como veremos en el presente trabajo, han ido variando en cuanto a la edad, al sexo, el origen... También señalaremos la modificación de la ley de garantía de ingresos mínimos que se llevó a cabo en el año 2013 y de qué manera ha limitado el acceso a la prestación. Debemos tener presente que hay una parte de la sociedad que necesita de estos ingresos mínimos, y que hay quienes no acceden a esta prestación debido al incumplimiento de una serie de requisitos.

Esto trae consigo un debate importante, ¿qué hacemos con las personas que no pueden acceder a esta prestación tan básica? La garantía de ingresos mínimos es

el último recurso que les queda dentro de los sistemas de protección social. Esta prestación la solicitan quienes ya no tienen otra posibilidad y ya han agotado todo tipo de prestaciones.

Ante esta situación, son muchas las cuestiones que desde el Trabajo Social nos planteamos y vemos necesario un profundo debate sobre nuestro Sistema de Bienestar, sobre las políticas sociales y más concretamente, sobre el Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos del que disponemos.

Como veremos a lo largo de este trabajo, las personas que caen en procesos de exclusión tienen un conjunto de problemáticas a las que debemos hacer frente. Muchas de ellas ni siquiera tienen redes sociales y familiares en quien apoyarse en esos momentos. Esto dificulta aún más esa carencia de ingresos de la que hablaremos.

Es por eso aún más necesario que nunca crear un sistema de protección social fuerte y que garantice los derechos más básicos de la población con el fin de aumentar la calidad de vida de las personas y disminuir la desigualdad social existente.

El presente trabajo está dividido en tres secciones. En la primera parte hablaremos sobre la exclusión social, el Sistema de Bienestar Social, las Políticas Sociales y el Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos; haciendo referencia tanto a la situación de la Comunidad Foral como a la del conjunto del Estado. En la segunda parte, haremos un análisis cuantitativo y cualitativo de la evolución de la prestación en Navarra, y haremos una reflexión sobre la modificación de la legislación. En el último apartado hablaremos sobre las posibles propuestas de futuro para mejorar la protección de los Sistemas de Garantía de Ingresos Mínimos.

## **HIPÓTESIS**

Como hipótesis central, nos planteamos que la Garantía de Ingresos Mínimos en Navarra tiene un buen nivel de cobertura tal y como indica la Ley de Servicios Sociales del año 2006 y la Cartera de Servicios Sociales del 2008, donde se constata que se trata de una prestación garantizada. Sin embargo, quedan deficiencias que cubrir en cuanto a su nivel de cobertura y de eficacia para hacer frente a los procesos de exclusión social. La reciente Ley de Renta de Inclusión Social y sus posteriores modificaciones, presentan dificultades para garantizar esos ingresos mínimos al conjunto de la población en situación o riesgo de exclusión. La actual crisis económica ha agravado la situación de muchas familias y nos encontramos con un Sistema de Bienestar cada vez más debilitado, y por lo tanto, con unas políticas sociales que no acaban de cubrir las necesidades sociales de la población excluida.





## **OBJETIVOS**

### **General**

1. Realizar una aproximación al contexto de los Sistemas de Garantía de Ingresos Mínimos, centrándonos en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

### **Específicos:**

1. Analizar de qué manera ha afectado la crisis económica actual en el aumento de la exclusión social, tanto en Navarra como en el conjunto del Estado.
2. Analizar los distintos tipos de Estados de Bienestar y sus niveles de protección
3. Analizar la legislación de Navarra que regula el sistema de garantía de ingresos mínimos, valorando su nivel de cobertura y de eficacia.
4. Analizar cuantitativa y cualitativamente la evolución de los perfiles de los perceptores de la prestación.
5. Realizar propuestas de futuro para mejorar la protección de los sistemas de garantía de ingresos mínimos



## **METODOLOGÍA**

Para la realización del presente trabajo la metodología que hemos empleado ha sido la siguiente:

Por un lado, hemos obtenido información a través de un conjunto de fuentes secundarias sobre temas como la exclusión social, las políticas sociales, sistema de bienestar... Para ello hemos hecho uso de distintos artículos, estudios y documentos relacionados provenientes de diversos autores, académicos y profesionales del sector como Esping Andersen, Vicenç Navarro, Luis Moreno y Begoña Pérez, entre otros.

Por otro lado, se ha procedido al análisis de unos datos sobre la garantía de ingresos mínimos en Navarra. La adquisición de estos datos cuantitativos nos la ha facilitado el Departamento de Políticas Sociales, Atención al Desarrollo e Inclusión de las personas del Gobierno de Navarra; más concretamente desde el área de Inclusión Social. Estos datos fueron extraídos en julio de 2013 de una base de datos denominada SIIPPS, donde se encuentran registrados los expedientes de RIS, entre otros.

A partir de estos datos se ha procedido al análisis cuantitativo y cualitativo, valorando también la incidencia que han tenido tanto la de ley de garantía de ingresos del año 1999 como la del año 2012.

Hemos hecho referencia a dos periodos concretos: del año 2004 al 2008 y del año 2009 al 2013. Ambos periodos se han analizado teniendo en cuenta el mismo tipo de datos.



## 1. PRIMERA PARTE

### 1.1. Aumento de la exclusión social como consecuencia de la crisis económica

Para comenzar a hablar de la Garantía de Ingresos Mínimos, es preciso comenzar reflexionando sobre un concepto clave para el trabajo social: la exclusión social. Nuestra profesión está íntimamente ligada a las necesidades sociales y precisamente son las personas en procesos de exclusión social quienes requieren de esta prestación para hacer frente a sus situaciones. Por lo tanto, nos vamos a centrar en reflexionar sobre este fenómeno, y sobre cómo con la crisis económica está aumentando el número de personas que se encuentran en procesos de exclusión.

Si nos detenemos a conocer qué es la exclusión social nos encontramos con un término complejo y de difícil definición. Existe una amplia discusión y debate sobre el concepto de exclusión. No obstante, hay un acuerdo común en cuanto a su multidimensionalidad. Las causas de la exclusión no son exclusivamente económicas. Así como la pobreza se ha asociado a la falta de recursos económicos, la exclusión social no se puede explicar atendiendo a una única causa, sino que se define por una “acumulación de factores o déficits que se interrelacionan y retroalimentan entre sí”. (Subirats, J. 2004).

Para Subirats (2005), la exclusión implica “fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración, y, en consecuencia, la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro/fuera”.

La palabra exclusión puede llevarnos a pensar en la personas que están fuera de la sociedad, y no dentro, las no normalizadas, las que están abajo, y no arriba. Evidentemente, estamos hablando de personas sin poder, con un bajo estatus social. Y nos podemos preguntar: estas personas, ¿por qué se encuentran en esta situación?

Históricamente, desde algunas líneas, se ha pensado que las personas que caen en la pobreza o en situación de exclusión social es porque así lo han querido, porque no han hecho nada para mantenerse en la sociedad, porque no se han sacrificado lo suficiente o no han querido trabajar. Esta idea, basada en la “meritocra-

cia”, sigue estando presente en el imaginario social. Es decir, se nos ha impuesto un “sentido común” que tiende a culpabilizar a estas personas de su situación, haciéndoles únicas responsables.

Por otro lado, también hay una creencia de que la pobreza ha existido y va a existir siempre, es decir, no se concibe la idea de pensar una sociedad sin exclusión, sin desigualdad y sin injusticia social. Se trata de justificar esta situación creyendo que la exclusión es algo innato e inherente a una sociedad.

Pero tal y como dice Subirats (2004), “la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad. Como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación”. Al contrario, afirma que “la exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas”. Es decir, la exclusión social se puede evitar y tiene solución mediante unas políticas sociales más justas y efectivas.

Si nos detenemos en la dimensión económica de la exclusión, podemos decir que en España ha disminuido significativamente la renta disponible de una parte de la ciudadanía. Según afirma Laparra (2013) en un reciente informe realizado, “entre el 2006 y 2010, el conjunto de los hogares perdió un 3,9 por ciento de su renta disponible, pero los hogares situados en el decil más bajo habían perdido un 42 por ciento de renta y los del decil penúltimo, un 12 por ciento”. A través de estos datos podemos ver de qué manera ha disminuido la renta disponible entre las clases más humildes.

En el caso de Navarra, el número de hogares sin ingresos “se duplicó en el periodo 2007-2011, situando a la comunidad autónoma, con el 2,9% de los hogares sin ingresos, en una posición intermedia, similar a la del conjunto del Estado. Esta situación afectaba en el 2011 a unos 7.000 hogares en Navarra”. (CIPARAIIIS 2012).

En la actualidad, debemos tener muy presente que los procesos de exclusión se han visto agravados por la crisis económica. Es preciso destacar que aun en épocas de bonanza económica ha habido situaciones de exclusión y de pobreza, lo cual nos lleva a pensar que la crisis agrava y visibiliza más lo que ya antes existía.

### **1.1.1. Incidencia de la crisis económica**

La actual crisis financiera en la que nos encontramos comenzó en EE.UU. en los años 2007-2008, teniendo como epicentro la crisis de las denominadas hipotecas *subprime*. Pero, a diferencia de otras crisis, esta ha adquirido un carácter verdaderamente global, extendiéndose con rapidez por el resto del mundo, y especialmente por Europa.

Pero, tal y como señala Eric Toussaint (2014), no se trata únicamente de una crisis financiera, sino que nos encontramos “en un contexto más amplio de crisis sistémica del capitalismo global, siendo una crisis multidimensional: económica, ecológica, social, política, moral, institucional...”.

Como respuesta a la crisis, los gobiernos de ideología liberal han puesto en marcha políticas de recorte social, con el interés de reducir sus déficits públicos estatales, afectando gravemente la vida de las clases más humildes y desprotegidas.

Así pues, existe la creencia de que la crisis en la que estamos inmersos proviene de un exceso en el gasto público. Y frente a esta situación, se nos propone políticas de austeridad basadas en el recorte del gasto público social, reformas laborales orientadas a la flexibilización del despido y a la bajada salarial, y en definitiva, medidas que llevan a una precarización creciente de las condiciones de trabajo de las clases populares.

Esther Vivas (2013) plantea que “la socialización de las deudas bancarias ha agravado la situación de las cuentas públicas, colocando a los países de la periferia europea en el ojo del huracán e intensificando los ataques a los derechos sociales”.

Recortes en sanidad y educación pública; privatización de servicios públicos y reajuste de las ayudas para personas dependientes, con discapacidad, pensionistas y personas en exclusión social: estas son algunas de las medidas más adoptadas. Y es que “España ha sido uno de los países que ha recortado más, pasando su déficit público de un 11,1% del PIB en 2009 a un 6,62% del PIB en 2013”. (Navarro, V. 2014).

Otra de las grandes consecuencias que ha traído esta crisis es el aumento desenfrenado del desempleo. Un elevado número de personas han sido despedidas de

sus trabajos y otras se han visto obligadas a cerrar sus negocios por no poder hacer frente a la situación. Y muchas de las que han logrado mantener sus puestos se han visto obligadas a aceptar una serie de condiciones laborales muy precarias.

Así, nos encontramos en un momento en el que muchas personas que tenían un empleo lo han perdido, otras lo mantienen pero en unas peores condiciones y, por último, muchos y muchas jóvenes no han podido todavía acceder a su primer empleo. En todas estas situaciones vemos cómo el poder adquisitivo de la población disminuye, y no empeora solo el nivel económico, sino que también empeora significativamente la situación social, familiar, de salud y en general la calidad de vida de la ciudadanía.

Como vemos, la falta de ingresos por trabajo o prestaciones conlleva una serie de consecuencias negativas en las condiciones de vida de las personas desempleadas que van, desde “la pérdida de poder adquisitivo, las dificultades para hacer frente al pago de alquiler o crédito de la vivienda, gastos habituales del hogar, hasta incapacidad para hacer frente a las necesidades más básicas como alimentación, vestido o medicamentos y toda una concatenación de problemas de salud, física, mental o deterioro de relaciones familiares y sociales” (CIPARAIS 2012).

En Navarra, aunque los efectos sociales de la crisis han llegado más tarde y el impacto del desempleo en general haya sido menor, “el volumen de personas y la intensidad de las dificultades de los hogares sin ingresos es igualmente grave en comparación con los del conjunto del Estado”. (CIPARAIS 2012)

En la siguiente tabla podemos ver la evolución del desempleo de nuestra comunidad, en la que se recoge la evolución de la tasa de paro que ha habido en Navarra desde el mes de junio de 2011 hasta la actualidad (marzo de 2014).



**Tabla 1.** Navarra: Tasa de paro (EPA) 2014

	Tasa de paro (EPA)	Tasa de paro hombres	Tasa de paro mujeres
Marzo 2014	17,1%	15,9%	18,6%
Diciembre 2013	16,4%	15,5%	17,6%
Septiembre 2013	17,9%	17,2%	18,8%
Junio 2013	18,4%	18,4%	18,5%
Marzo 2013	19,0%	17,6%	20,6%
Diciembre 2012	17,2%	16,8%	17,6%
Septiembre 2012	15,0%	15,4%	14,4%
Junio 2012	16,3%	17,9%	14,4%
Marzo 2012	16,2%	16,6%	15,7%
Diciembre 2011	13,8%	13,2%	14,5%
Septiembre 2011	11,8%	11,5%	12,1%
Junio 2011	12,9%	12,7%	13,0%

Fuente: EPA 2014.

Como podemos ver, la cifra ha ido en aumento a lo largo de estos años, pasando de un 12,9% en junio del 2011 a un 17,1% en marzo del 2014. En líneas generales, podemos ver también que esta situación afecta en mayor medida a las mujeres (con porcentajes de desempleo superior a los hombres en la mayoría de casos).

Según afirma Vincenç Navarro (2013), “para el capital financiero la crisis es la manera escogida para alcanzar, con el apoyo del gran capital, lo que siempre ha deseado: el gran debilitamiento del mundo del trabajo y el desmantelamiento del Estado del Bienestar”.

Es evidente que esta crisis está afectando más gravemente a las capas sociales más necesitadas. En estos momentos vemos aun más necesario un Estado intervencionista, que garantice los derechos más básicos de la ciudadanía, que les garantice unos ingresos mínimos que cubran sus necesidades más básicas.

Y en estos momentos nos estamos encontrando con lo contrario, Estados cada vez menos intervencionistas, con una idea muy asistencial de los servicios sociales, y eso dificulta seriamente la mejora de las situaciones de exclusión que viven muchas familias, siendo los niveles de protección cada vez más escasos.

## **1.2. Estado de Bienestar: diferentes perspectivas**

Después de haber reflexionado sobre la exclusión social, nos aproximaremos a otro concepto: el Estado de Bienestar, haciendo primero referencia a sus orígenes, analizando después los diferentes modelos de bienestar que plantea el sociólogo danés Esping Andersen, y finalmente centrándonos en las características del Estado de Bienestar español.

### ***1.2.1. Orígenes del Estado de Bienestar***

Para conocer los orígenes del Estado de Bienestar, nos debemos remontar a la Alemania bismarkiana de finales del siglo XIX, en la cual se crean los primeros seguros públicos y obligatorios. Según plantea el sociólogo Ruben Lasheras, “este hecho empieza a concretar los derechos sociales y supone una novedad mundial. Estas vías de protección social irrumpen en Europa occidental y Escandinavia, se extienden y generalizan a partir de las propuestas de Beveridge en Inglaterra, después de la Segunda Guerra Mundial”.

Para este autor, “el escenario económico, político y social que tuvo en los países europeos tras la II Guerra Mundial con el fortalecimiento de las políticas keynesianas fundamentó la creación del Estado de Bienestar Social. El principio fundamental de este modelo fue la necesidad de que los gobiernos asumieran un nivel de vida mínimamente aceptable y extensible a toda la ciudadanía”.

Los Estados de bienestar del MSE, con su amplia variedad de regímenes de bienestar han afrontado un “proceso de reestructuración permanente a lo largo de los últimos veinticinco años”. (Fundación FOESSA . VI Informe sobre exclusion y desarrollo social en España.)

### ***1.2.2. Esping Andersen y sus tres modelos de Bienestar***

Esping Andersen propone tres modelos de “regímenes de Bienestar”. Reflexionar sobre estos tres regímenes nos puede ayudar a entender estilos diferentes de intervención estatal y cómo estos influyen en los niveles de protección que tenga cada país.

Por un lado, se encuentra el *Régimen Anglosajón o Liberal*, que tiene un carácter residual y asistencial de los servicios sociales. En países como EE.UU., Reino Unido, Irlanda, Nueva Zelanda y Australia, se asume que los ciudadanos comprenden en el mercado buena parte de los servicios de bienestar. Este modelo entiende la pobreza como un problema del individuo y no como un problema estructural de la sociedad. Es decir, se trata de un modelo de bienestar mercantilista, con un bajo nivel de protección por parte de los poderes públicos y, en definitiva, con una escasa intervención estatal en los asuntos sociales.

Por otro lado, Andersen distingue un modelo de Estado de bienestar *nórdico o socialdemócrata*, que presenta el nivel más alto de protección social y su característica principal es la provisión universal basada en el principio de ciudadanía, es decir, que existe un acceso más generalizado, con menos condiciones, a la hora de acceder a las prestaciones sociales.

El modelo nórdico, tiene un alto grado de provisión universal de servicios sociales y prestaciones económicas generosas. El Estado tiene protagonismo en la provisión del bienestar frente a la familia, siendo la unidad de referencia el propio individuo. Países como Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia disfrutaban de este alto grado de protección estatal y esto se traduce en un inferior nivel de pobreza y desigualdad social en comparación con otros países.

Y por último, está el *modelo continental*, propio de países como Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Austria, con una filosofía fundacional del sistema de seguridad social basado en el principio contributivo fuerte. Este modelo de Bienestar tiene una visión subsidiaria de la provisión de los servicios, en la que la protección va en función de lo que hayas cotizado a la seguridad social. Los países adscritos a este modelo están muy vinculados a gobiernos de tradición cristiano-demócrata, con una alta influencia de la iglesia Católica.

### **1.2.3. Modelo de Bienestar español**

En el caso de España, nos encontramos con un modelo de Bienestar Social denominado por algunos autores como *mediterráneo o familista*, al igual que en otros países como Grecia, Italia y Portugal. Podemos afirmar que estos países del sur de

Europa tienen un modelo de Bienestar Social bastante común. Tal y como afirma Moreno (2001), todos ellos “han sufrido, en distinto grado y duración, experiencias de dictaduras y gobiernos autoritarios durante el siglo XX, y han experimentado «retrasos» en los procesos de modernización”.

Para conocer nuestro Estado de Bienestar es necesario saber que se trata del “resultado de un largo proceso histórico de reforma social tardía que se reanuda en la década de los años sesenta del siglo XX necesaria para impulsar y consolidar el proceso de modernización e inserción del capitalismo español en el sistema mundial. Se legitima a partir de la transición política mediante el apoyo tácito conjunto de la clase obrera industrial y las clases medias funcionales y, finalmente, se consolida a partir de la entrada de España en la UE en 1986”. (Fundación FOESSA . VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.)

Retomando el planteamiento de Moreno (2003), “el Estado del Bienestar corresponde al conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales, nivelando e igualando –aunque no homogeneizando– sus recursos materiales”.

Para Moreno (2001), “el Estado del Bienestar español incorpora elementos de las lógicas del bienestar bismarckiana por el mantenimiento de rentas ocupacionales y la beveridgeana de cobertura universal. Se caracteriza por una combinación de prestaciones y servicios sociales tanto generales como selectivos y se configura como una ‘vía media’ respecto a otros sistemas avanzados de protección social”.

En España nos encontramos en una situación compleja, ya que en el momento en el que el Estado de Bienestar se encontraba en un proceso de consolidación bastante importante, entramos en una profunda crisis económica en la que, tal y como hemos señalado anteriormente, se han llevado a cabo toda una serie de políticas de recorte del gasto público social. Estamos viendo, por lo tanto, un retroceso notorio e importante en la calidad de nuestro Sistema de Bienestar, debido principalmente a esos recortes en servicios públicos y a los reajustes en las prestaciones sociales.

Según algunos autores, como Rodríguez Cabrero (2011), se está dando en la actualidad “un proceso de convergencia relativa de los Estados de bienestar en ma-

teria de protección social bajo la lógica neoliberal”. Esto se traduce, como hemos visto, en “procesos de contención del gasto social y transferencia a otros actores sociales y económicos de parte de dichas funciones y, en concreto, al mercado y al Tercer Sector, bien para abaratar costes, bien para descargar presiones sociales o ambas finalidades a la vez”.

Como bien sabemos, el Estado de Bienestar tiene como fin asegurar la protección social, garantizando una serie de derechos a la ciudadanía; y actualmente, tal y como dice Vincenç Navarro (2006), “renunciar al Estado de bienestar significaría aceptar que el Estado abandonara su responsabilidad de intervenir con el fin de mejorar el bienestar social de la población, dejando de proveer escuelas, servicios sanitarios y servicios de atención a la familia, incluyendo escuelas de infancia para niños de 0 a 3 años, servicios domiciliarios a personas con discapacidades y personas mayores, viviendas para jóvenes, formación profesional o universitaria que les ayude a ingresar en el mercado de trabajo, pensiones de vejez, viudedad e incapacidad, prestaciones para las personas en paro, ayudas económicas a las familias y prestaciones para prevenir la exclusión social”.

Esta reflexión pone de manifiesto el grave problema al que nos enfrentamos actualmente, y son evidentes las graves repercusiones que tendría la eliminación del Estado de Bienestar.

### **1.3. Políticas sociales como respuesta a la exclusión**

Como hemos señalado, el Estado de Bienestar funciona gracias a la existencia de una serie de políticas sociales, definidas por Moreno (2003) como “intervenciones públicas que afectan la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos, la mejora de su calidad de vida y de su Bienestar social”.

Podemos decir, que la política social es el marco en el que se asienta el Sistema Público de Servicios Sociales, basado en un sistema de protección social. Este, contiene una serie de prestaciones y servicios que van dirigidos a toda la ciudadanía, y en especial a los colectivos más vulnerables.

En España, la política social se organiza alrededor de diversas áreas entre las que se encuentran: servicios sociales, vivienda, empleo, sanidad, educación o garantía de ingresos mínimos. Cada una de ellas se estructura como un sistema específico, aunque se interrelacionan entre sí.

Pérez (2013) afirma que el mantenimiento y el refuerzo de las políticas sociales “tienen un demostrado efecto preventivo frente al deterioro de la situación social de las personas afectadas por el desempleo y la falta de ingresos”. También asegura que “la limitación de las mismas en un contexto como el actual, puede conllevar un grave efecto multiplicador de los riesgos”.

Las políticas sociales, por tanto, pueden prevenir y ayudar a frenar procesos de exclusión y a construir unas sociedades con menores índices de desigualdad y de pobreza.

Adelantado (2002), por su parte, considera que “la política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades”.

En la Constitución española queda reflejado que vivimos en un Estado Social y democrático de derecho, por lo tanto se entiende que es competencia de los poderes públicos elaborar una serie de políticas sociales que mejoren la calidad de vida de las personas. Tras aprobarse la Constitución en el año 1978, las comunidades autónomas tomaron competencia exclusiva en servicios sociales, por lo tanto también es responsabilidad autonómica disponer de un sistema de garantía de ingresos mínimos.

### **1.3.1. Políticas sociales en Navarra**

En Navarra contamos con la presencia de un Sistema de Servicios Sociales con una serie de prestaciones y servicios recogidos en la *Cartera de Servicios Sociales*. Esta cartera se aprueba a través de decreto 69/2008 y se encuentra recogida en la *Ley de Servicios Sociales 15/2006* del 14 de diciembre. Cada Comunidad autónoma tiene su propia cartera de servicios y es competencia de cada Gobierno proveer a su ciudadanía de esos derechos.

La Cartera de Servicios Sociales de Navarra (2008) recoge una serie de prestaciones, unas están garantizadas y otras no. Dicha cartera contiene la prestación de Garantía de Ingresos Mínimos, denominada anteriormente Renta básica y en la actualidad, Renta de Inclusión Social. En este caso se trata de una prestación garantizada. Se entiende por prestación garantizada “toda prestación del sistema público de servicios sociales exigible como derecho subjetivo”.

#### **1.4. Ingresos mínimos, una prestación garantizada**

Las rentas mínimas se caracterizan, según Moreno (2000), “por ser aquella [medida] constituida por recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos”.

En Europa, la referencia más importante sobre rentas mínimas de inserción la encontramos en la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, del 24 de junio de 1992. Esta Recomendación trata de “recoger los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social”. Esta recomendación, adoptada con ocasión del Consejo Europeo de Lisboa, persigue “la lucha contra la exclusión social mediante la invitación a los Estados miembros a que reconozcan el derecho fundamental de las personas a recursos y prestaciones suficientes para vivir en condiciones de dignidad”. (Barrangué & Martínez, 2012).

A continuación vamos a ver la clasificación de dispositivos de rentas mínimas realizada por tipología de los sistemas de garantía de ingresos en Europa por Gough et Al. (1997) para los países de la OCDE. En lo relativo a los países europeos, el estudio distingue cinco grupos:

- Estados de bienestar con redes de protección integradas (RU, IR).
- Protección social dual (DE, FR, BE, LU).
- Asistencia como derecho ciudadano pero residual (DIN, PB, FI, SUE).
- Asistencia rudimentaria (IT, ES, PT, GR).
- Ayuda discrecional descentralizada (AU).

En el caso de España hay un conjunto de dispositivos preparados para ofrecer apoyo económico a personas en situaciones de necesidad, denominado garantía de ingresos mínimos. Podemos decir, que se trata de un sistema amplio y complejo.

Tal y como señala Laparra (2013), “son destinados 5 millones a prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad”. Desde su puesta en marcha “las rentas mínimas han demostrado ampliamente sus efectos positivos en la reducción de la pobreza y la exclusión social, tanto por su capacidad redistributiva como por la dinámica de activación de la población y de trabajo de los servicios sociales que habitualmente implican”.

No obstante, tal y como señala Laparra (2013), “los programas de rentas mínimas de las CC.AA. son los que, con su puesta en marcha a principios de los 90 deberían haber cerrado definitivamente los huecos que presenta la parte del sistema de protección social orientado a garantizar unos ingresos mínimos”. Ya que no se trataban de unos programas más, sino que “tenían el objetivo explícito de constituirse en última red de seguridad para el conjunto de la población, cerrando así el sistema”.

En la siguiente tabla podemos ver cómo han ido variando el número de perceptores en las diferentes CC.AA. del año 2007 al 2011.

**Tabla 2.** Perceptores y gasto anual de las rentas mínimas de las CC.AA. (2007, 2011 y porcentaje de variación).

	Perceptores		
	2007	2011	Variación (%)
Andalucía	18.838	34.154	81,3
Aragón	901	4.311	378,5
Asturias	6.399	8.741	36,6
Baleares	1.006	2.327	131,3
Canarias	2.434	4.883	100,6
Cantabria	1.850	4.288	131,8
Castilla y León	2.147	6.426	199,3
Castilla-La Mancha	397	1.973	397,0



	Perceptores		
	2007	2011	Variación (%)
Cataluña	12.605	24.552	94,8
C. Valenciana	2.470	6.342	156,8
Extremadura	473	1.178	149,0
Galicia	5.723	7.375	28,9
Madrid	8.681	17.992	107,3
Murcia	286	1.900	564,3
Navarra	2.269	8.185	260,7
País Vasco	36.004	86.734	140,9
La Rioja	325	1.966	504,9
Ceuta y Melilla	263	613	133,1
<b>TOTAL</b>	<b>103.071</b>	<b>223.940</b>	<b>117,3</b>

Fuente: Riesgo de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales. Miguel Laparra (2013).

Cómo sabemos, la competencia autonómica sobre la garantía de ingresos mínimos puede provocar grandes desigualdades entre las Comunidades Autónomas. Tal y como afirma Laparra (2013), la realidad de estos programas autonómicos es “muy heterogénea y solamente en algunos sitios han llegado a constituir un programa de ingresos mínimos comparable con los estándares europeos”.

#### **1.4.1. Historia de la Garantía de ingresos mínimos en Navarra**

La Renta Básica tiene su origen en Navarra en 1982 con las Ayudas a Familias Navarras en Situación de Necesidad, siendo esta una experiencia pionera en el Estado en cuanto a garantizar unos ingresos mínimos a los hogares más pobres. Tal y como se señala en el Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra, “entre 1990 y 1992 esta prestación empieza su andadura con el nombre de Renta Básica lo que a la vez supuso una cierta crisis y su consiguiente reducción en el nivel de cobertura”. Sin embargo, “a partir de 1993 la Renta Básica crece en su incidencia en los niveles de renta más bajos hasta resultar hoy un dispositivo irremplazable”.

En Navarra antes de 1990 hubo, además de la prestación económica a familias en situación de necesidad, otras iniciativas, entre las que destacan: “Proyectos de Trabajo y animación comunitaria en 1983; la gestión del Servicio de Bienestar Social del acceso a la Campaña de Montes en 1985, Campos de trabajo en 1986”.

### **1.4.2. Legislación en Navarra**

Tal y como consta en el plan de lucha contra la exclusión social, “el Gobierno de Navarra articulará progresivamente mecanismos normativos que garanticen unos ingresos mínimos a las familias en situación de pobreza extrema, regulando, entre otros elementos, la acumulación total de ingresos por familia, los ingresos computables y la unidad perceptora”.

Para referirnos a la legislación navarra relacionada con la garantía de ingresos, nos podemos remontar al año 1999 cuando se firma la *Ley foral para una Carta de Derechos Sociales*, que tiene como objetivo principal “posibilitar a todos los ciudadanos y ciudadanas residentes y empadronados en Navarra el acceso al trabajo y, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la *Ley Foral de Servicios Sociales* y en su normativa de desarrollo, a una renta básica, a fin de que puedan disfrutar plenamente de todos los derechos de ciudadanía”.

Por otro lado, también contamos con la *Ley de Servicios Sociales del año 2006*, que introduce elementos homogeneizadores en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de “garantizar a la ciudadanía de Navarra unas prestaciones mínimas y unas condiciones básicas de calidad de los servicios, independientemente del municipio en el que vivan o reciban la prestación”. En esta Ley Foral queda también recogida la *Cartera de Servicios Sociales (2008)* la cual contiene una serie de prestaciones, unas están garantizadas y otras no. Dicha cartera cuenta con una prestación de Garantía de Ingresos Mínimos, en este caso garantizada. Esta prestación fue hasta hace dos años regulada mediante el *Decreto Foral 120/1999* del 19 de abril. En enero del 2012 sale a la luz otra Ley Foral, por la que se regula la Renta de Inclusión Social. En 2013 se lleva a cabo una modificación de ley por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la Renta de Inclusión Social.

Esta nueva ley ha traído consigo grandes cambios que han afectado y van a afectar a las personas que más necesidades tienen en nuestra sociedad. Este cambio de ley tenía como fin principal reajustar el presupuesto navarro, debido a la necesidad de recortar el gasto público. Esto está suponiendo grandes dificultades para acceder a esta prestación, siendo los criterios de acceso cada vez más estrictos.

Desde una perspectiva social observamos con gran preocupación la nueva situación que ahora se nos presenta, sin conocer muy bien las consecuencias que esta nueva ley conllevará a largo plazo, pero sabiendo que la realidad que vive una parte de la sociedad es cada vez más crítica y más precaria.

Como hemos dicho anteriormente, las ventajas de un Estado interventor en materia de políticas sociales, con una ley de Garantía de Ingresos mínimos protectora y consistente, son múltiples. En momentos en los que la situación laboral no mejora es aun más necesario crear un sistema de protección social con fuerza para sostener situaciones de exclusión social y evitar que las personas en riesgo de exclusión empeoren su situación.

Como vamos a ver a continuación, cada ley de Garantía de ingresos Mínimos (la anterior y la actual) presenta una conceptualización distinta y conlleva grandes transformaciones en la prestación.

En la ley del año 1999 se entiende por Renta Básica “la prestación económica periódica destinada a los hogares que carezcan de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas”. Sin embargo, la ley del año 2013 “tiene por objeto regular el derecho a una prestación económica periódica, así como establecer medidas de incorporación social y los programas que favorezcan la incorporación laboral, con el fin de prevenir la exclusión de las personas y las unidades familiares, modificar las situaciones de exclusión y fomentar la inclusión social y la incorporación laboral”.

En esta segunda ley vemos también un cambio en el término, antes era Renta Básica y en la actualidad se le denomina a la prestación Renta de Inclusión Social, pero tal y como veremos, no se trata solo de un cambio en la conceptualización, sino de una visión y transfondo de la prestación diferente.

Como podemos ver, la RIS (Renta de Inclusión Social) tiene una visión muy laboral de la prestación, es decir, está orientada a la incorporación laboral de las personas, sin tener en cuenta que estas personas son las que más dificultades presentan para reincorporarse a este mercado laboral.

En esta nueva ley se diferencia la posibilidad de acceder a un proceso de incorporación social o de acceder a un proceso de incorporación laboral. En la anterior

ley ese acuerdo era sociolaboral. Creemos que este término se ajusta más a la realidad, ya que las personas con las que trabajamos, generalmente presentan más dificultades que las simplemente económicas, que requieren de un acompañamiento social.

Por otro lado, respecto a las cuantías de la prestación, antes estaban ligadas al SMI (Salario Mínimo Interprofesional), sin embargo ahora su importe se decide en los presupuestos generales de Navarra, es decir, los importes serán fijados anualmente en la Ley Foral de Presupuestos. Esto supone que el presupuesto pueda variar cada año pudiendo perjudicar a las personas percibiendo cuantías inferiores.

Con la ley anterior se cobraba el 100% de SMI y en la actualidad se diferencia por meses: cobran el 100% hasta el mes 12, el 90% desde el mes 13 al mes 24 y a partir de ese mes se cobra el 80% del SMI. Con la modificación de noviembre de 2013, en el caso de las unidades unifamiliares su importe se rebaja al 85% del SMI.

También encontramos cambios en cuanto al requisito de estancia en Navarra. La antigua ley exigía una estancia en la comunidad de 12 meses, sin embargo ahora es necesario residir en Navarra de manera continuada, efectiva y legal durante 24 meses. Esto perjudica seriamente a la población inmigrante, ya que en muchos casos deben salir de la comunidad autónoma teniendo que hacer un gran esfuerzo en justificar su ausencia. Esto crea diferencias entre las personas autóctonas y las no autóctonas, con las consecuencias que esto pueda tener en términos de no cobertura de unidades familiares, que puedan desembocar en un agravamiento de su situación.

Desde la plataforma en defensa al derecho de la Renta Básica y otros colectivos sociales de Navarra creen que esta ley “lejos de perseguir objetivos de cohesión social, intensifica los factores e indicadores que llevan a que una familia llegue a una situación consolidada y crónica de exclusión”.

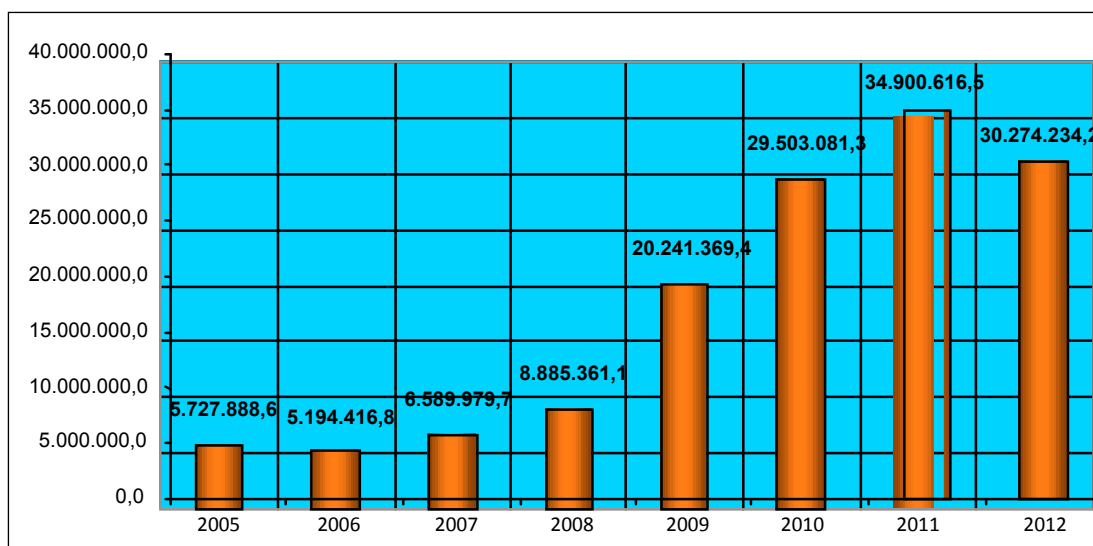
## 2. GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS: UNA BUENA COBERTURA CON SUS DEFICIENCIAS

A continuación vamos a realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de los datos sobre la Renta Básica y la Renta de Inclusión Social, obtenidos del departamento de política social del Gobierno de Navarra, concretamente del área de Inclusión Social.

A través de este análisis pretendemos conocer el perfil de las personas perceptoras de ingresos mínimos, qué nivel de cobertura se da, de qué manera afecta la crisis económica a la prestación, así como los déficits de la última modificación de ley. También vamos a analizar cómo han ido variando los datos a través de los últimos diez años. El último periodo del que se dispone de datos es hasta julio de 2013.

### 2.1. Evolución gasto total

**Gráfico 1.** Evolución del gasto social. Años 2005-2012



Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En este gráfico podemos ver la evolución del gasto total en la antigua Renta Básica desde el año 2005 al año 2012.

Durante los primeros cuatro años, vemos que el gasto no supera en ninguno de los casos los 10.000.000 euros. Sin embargo a partir del año 2009 observamos un aumento significativo del gasto. Esto puede ser debido al inicio de la crisis económica que exige un mayor gasto social debido al aumento del desempleo, de la exclusión y la pobreza; y en general a todas las consecuencias que genera la crisis. En momentos de crisis, el desempleo aumenta, por lo tanto las necesidades sociales también lo hacen, empeorando la calidad de vida de las personas las cuales deben recurrir a solicitar prestaciones u otros servicios sociales.

Por otro lado, antes de la crisis económica las personas que accedían a esta prestación tenían unas características más concretas, se trataba de personas con una clara situación de exclusión social y en general de familias con una larga trayectoria en los SSB. Es decir, se trataba de personas con una gran dificultad para desligarse de la protección estatal.

Sin embargo, en la actualidad las características de las familias receptoras de RIS han cambiado significativamente. Han comenzado a acudir a los servicios sociales familias que hasta ahora habían tenido una vida normalizada, poseían un trabajo y en general gozaban de unas buenas condiciones. Sin embargo, debido principalmente a la crisis económica, han perdido el empleo y se han visto obligadas a recurrir a las prestaciones sociales.

Este cambio en cuanto al perfil de los perceptores hace que haya aumentado el número de personas con esa necesidad, siendo cada vez más las personas en situación de riesgo de exclusión social.

A simple vista, puede parecer positivo que se aumente este gasto tan necesario, sin embargo, como hemos mencionado, también tenemos que saber que ha aumentado el número de personas que necesitan la renta básica u otras prestaciones. Por lo tanto, no es del todo evidente que la situación de estas personas mejore significativamente con estas ayudas, porque las cuantías siguen siendo las mismas.

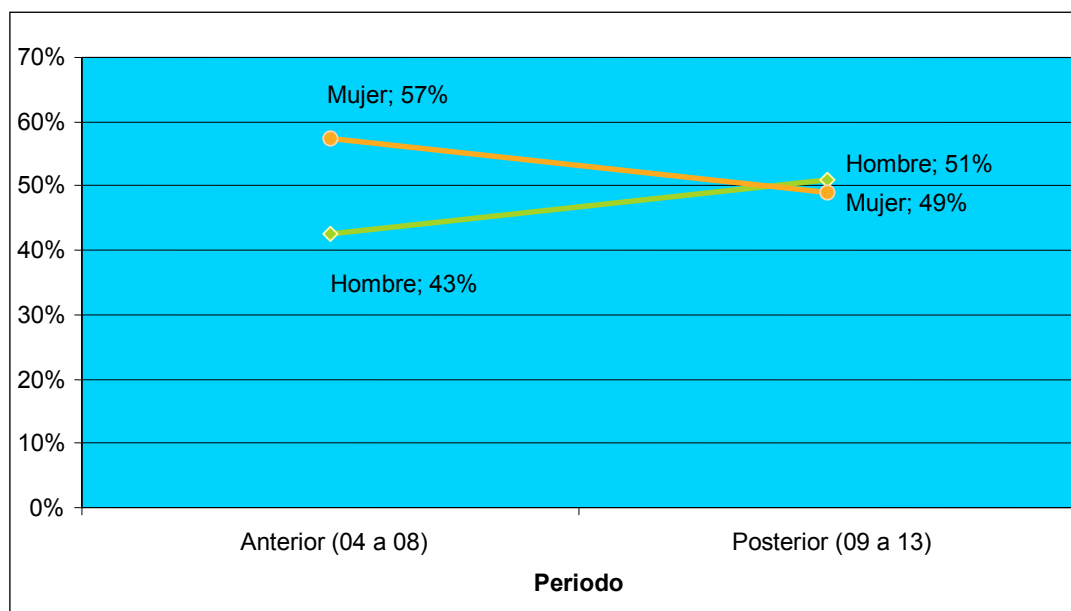
Por otro lado, también tenemos que tener en cuenta que esta prestación es tem-

poral y tiene un carácter totalmente subsidiario. Al finalizar el periodo establecido es muy común que estas personas sigan en una situación de exclusión social y con pocas posibilidades de acceder al mercado laboral normalizado.

## 2.2. Perfiles

### 2.2.1. Perfil del o la titular de RB/RIS en función del sexo

**Gráfico 2.** Perfil del o la titular de RIS/RB en función del sexo



Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En este gráfico podemos ver cómo a lo largo de los años han ido variando significativamente los datos en cuanto al sexo de los perceptores de RIS. En años anteriores (del 2004 al 2008) había más mujeres que hombres titulares de RIS y la diferencia entre sexos era bastante elevada: 57% de mujeres y 43% de hombres. En la etapa posterior (del año 2009 al 2013), la tendencia se invierte, siendo mayor el porcentaje en el caso de los hombres (51%) que en el de las mujeres (49%).

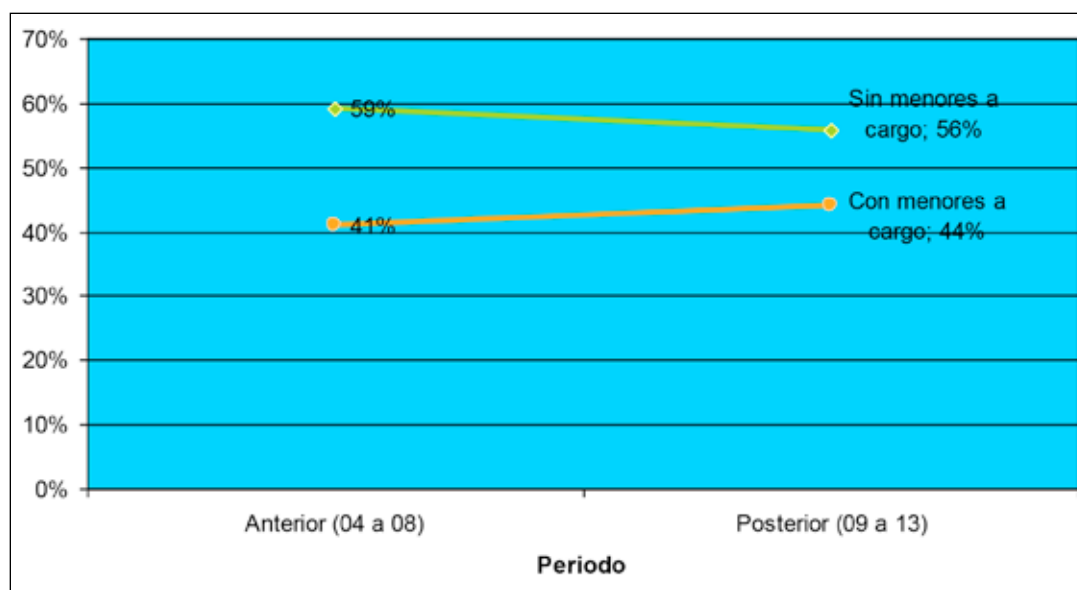
Esto puede ser debido al aumento del paro, que ha perjudicado gravemente al sexo masculino, ya que muchos se han dedicado a lo largo de su vida al sector de la

construcción y éste es uno de los sectores que se han visto más perjudicados por la crisis. Muchas de estas personas han pasado de tener un trabajo normalizado y unos buenos ingresos, a verse en una situación precaria y con pocas posibilidades económicas.

Por otra parte, muchas mujeres han podido acceder al mercado laboral en el ámbito de la limpieza y del cuidado, trabajo muchas veces poco valorado y precario, pero que les ha ayudado en algunos casos a mantenerse y a obtener unos ingresos mínimos que no les permiten percibir ayudas como la RIS por tener ingresos suficientes.

### 2.2.2. Perfil del o la titular de RB/RIS en función de las cargas familiares

**Gráfico 3.** Perfil del o la titular de RB/RIS, en función de las cargas familiares



Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En estos datos podemos ver cómo ha aumentado el número de personas con menores a su cargo receptoras de RIS. En los años anteriores (2004-2008), el 59% no contaba con menores a su cargo, frente a un 41% que sí los tenía. En los últimos años ha ido cambiando esta situación, y vemos cómo ha aumentado el número de perceptores con menores a cargo a un 44% y han disminuido los casos en los que no hay menores a cargo a un 56%.



Este cambio de tendencia ha derivado en una multiplicación de los casos de pobreza infantil, siendo España el segundo país de Europa con mayores índices de dicha pobreza infantil, superado sólo por Rumanía, según un informe de Cáritas Europa. Así, en España, el riesgo de pobreza entre los niños menores de 18 años se situó en 2012 en el 29,9%, casi nueve puntos por encima de la media de la UE, que estuvo en el 21,4%, según datos de 2013 de Eurostat.

Como podemos ver, en momentos de crisis económica y recortes sociales son los niños y las niñas los que se encuentran con un mayor riesgo de exclusión social siendo más vulnerables a esta situación.

### 2.2.3. Perceptores de RIS según la composición de la unidad familiar

**Tabla 3.** Perceptores de RIS, composición de UF

Composición de las Unidades Familiares	Titular de la RIS	2004 a 2008	2009 a 2013
	Hombre	27,20%	31,46%
	Mujer	16,26%	13,59%
<b>Adulto solo</b>		<b>43,46%</b>	<b>45,05%</b>
	Hombre	5,33%	5,07%
	Mujer	10,50%	5,79%
<b>Unidad familiar de adultos</b>		<b>15,83%</b>	<b>10,86%</b>
	Hombre	10,03%	14,39%
	Mujer	30,68%	29,70%
<b>Unidad familiar con menores</b>		<b>40,71%</b>	<b>44,09%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

A lo largo de los años podemos ver cómo han ido cambiando las composiciones de las unidades familiares. Del periodo 2004-2008 al periodo 2009 a 2013 ha aumentado significativamente el número de unidades familiares con menores perceptoras de RB/RIS, pasando del 40,71% a un 44,09%. También ha habido un aumento de hombres adultos que viven solos que reciben esta prestación, pasando de un 43,46% a un 45,05%.

Sin embargo también observamos una visible disminución en el porcentaje de unidades familiares de adultos que reciben RB/RIS: del 15,83% entre los años 2004 y 2008 al 10,86% en el segundo periodo (2009-2013).

Si analizamos esta gráfica con una perspectiva de género, observamos que los datos cambian notablemente en función del sexo. Tal y como nos muestran las gráficas, la mayoría de las mujeres perceptoras de RIS tienen menores a su cargo. Sin embargo, en el caso de los hombres, la mayoría viven solos. Este hecho evidencia la clara división de responsabilidades que existe entre ambos sexos, ya que siguen siendo las mujeres las responsables del cuidado de los y las menores.

Como sabemos, la división sexual del trabajo es otra de las características de nuestro sistema patriarcal, en el que hombres y mujeres tenemos asignadas tareas diferentes. Históricamente el espacio de las mujeres ha sido reducido al ámbito privado o reproductivo (tareas del hogar, el cuidado...) y el ámbito de los hombres ha sido el público o productivo (trabajo remunerado...).

Poco a poco esta situación ha ido cambiando, ya que actualmente son muchas las mujeres que trabajan fuera de sus casas, sin embargo, seguimos visualizando esa división sexual del trabajo y no hay una verdadera corresponsabilidad en las tareas del hogar. Esto conlleva grandes desigualdades y una mayor dificultad para las mujeres.

#### **2.2.4. Perfiles dominantes: autóctonos e inmigrantes**

**Tabla 4.** Perfiles dominantes

Origen	Titular RIS	Composición	2004-2008	2009-2013	Total general
Autóctono	Hombre	Adulto solo	8,91%	11,85%	11,07%
		Unidad familiar de adultos	2,61%	2,56%	2,57%
		Unidad familiar con menores	4,44%	4,31%	4,34%
	Mujer	Adulto solo	8,05%	6,25%	6,73%
		Unidad familiar de adultos	5,86%	2,96%	3,73%
		Unidad familiar con menores	15,21%	13,62%	14,04%

Origen	Titular RIS	Composición	2004-2008	2009-2013	Total general
<b>Total Autóctono</b>			<b>45,10%</b>	<b>41,55%</b>	<b>42,49%</b>
Inmigrante	Hombre	Adulto solo	18,29%	19,62%	19,27%
		Unidad familiar de adultos	2,72%	2,51%	2,57%
		Unidad familiar con menores	5,59%	10,09%	8,89%
	Mujer	Adulto solo	8,21%	7,33%	7,56%
		Unidad familiar de adultos	4,63%	2,83%	3,31%
		Unidad familiar con menores	15,47%	16,08%	15,91%
<b>Total Inmigrante</b>			<b>54,90%</b>	<b>58,45%</b>	<b>57,51%</b>
<b>Total general</b>			<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En el caso de las personas autóctonas, el perfil más común de hombre perceptor de RIS es el de “adulto solo” y sin embargo en el caso de las mujeres su composición familiar mayoritaria es la de “madre con menores a su cargo”. Tal y como hemos señalado anteriormente, esto no es fruto de la casualidad. Se trata de una estructura social patriarcal, que lleva a las mujeres a ser las encargadas del cuidado de los y las menores siendo estas responsabilidades no compartidas. No obstante, cabe señalar que a lo largo del periodo 2009-2013 ha ido disminuyendo el porcentaje de mujeres con menores a su cargo, pasando del 15,21% al 13,62%. Y el perfil de “adultos solos” a lo largo de este tiempo ha ido aumentando pasando del 8,91% al 11,85%.

En el caso de la población inmigrante, vemos cómo la situación no cambia de manera especial, siendo los perfiles dominantes iguales que en el caso de los y las autóctonas. No obstante, cabe destacar el aumento significativo que ha tenido el perfil de “hombres con menores a su cargo”, siendo en este segundo periodo (2009-2013) del 10,09%.

A modo de conclusión, podemos decir que el perfil dominante dentro de la población autóctona es el de “mujer con menores a su cargo”, con un 13,62% y, en el caso de las personas inmigrantes, el perfil más común es el de “adulto solo”.

Por último, cabe destacar que a lo largo de los dos periodos 2004-2008 y 2009-2013 ha disminuido el número de perceptores de RIS entre los autóctonos

(45,10% - 41,55%) y en el caso de los inmigrantes ha ido en aumento (54,90% - 58,45%).

### 2.2.5. Perfil de la población autóctona

**Tabla 5.** Perfil de la población autóctona

Grupo edad	Composición unidad familiar	2004 – 2008		2009 – 2013	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
a) < 25	Adulto solo	0,19%	0,16%	0,10%	0,14%
	Unidad familiar de adultos	0,00%	0,00%	0,03%	0,05%
	Unidad familiar con menores	0,10%	0,55%	1,04%	3,67%
b) 25 - 34	Adulto solo	2,01%	1,13%	8,68%	3,48%
	Unidad familiar de adultos	0,48%	0,47%	2,00%	0,82%
	Unidad familiar con menores	7,13%	13,29%	6,93%	17,94%
c) 35 - 44	Adulto solo	10,81%	4,48%	18,57%	6,86%
	Unidad familiar de adultos	2,92%	3,88%	2,78%	2,80%
	Unidad familiar con menores	11,67%	25,39%	8,24%	26,28%
d) 45 - 54	Adulto solo	18,94%	6,97%	20,60%	7,56%
	Unidad familiar de adultos	4,64%	6,68%	4,62%	5,32%
	Unidad familiar con menores	6,89%	11,40%	5,56%	10,77%
e) > 55	Adulto solo	23,86%	14,91%	15,35%	9,33%
	Unidad familiar de adultos	8,32%	9,09%	4,24%	3,99%
	Unidad familiar con menores	2,06%	1,60%	1,24%	0,99%
		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

Si nos detenemos en los perfiles de las personas autóctonas perceptoras en función de la edad observamos lo siguiente:

– Menores de 25 años: el perfil dominante en esta franja es de mujer con menores a su cargo, aumentando en la segunda etapa de un 0,55% a un 3,67%. Aunque el cambio es menor, también es preciso señalar el aumento que ha habido en cuanto al número de hombres con menores a su cargo pasando de un 0,10% a un 1,04%. No obstante, en comparación, las mujeres menores siguen siendo

las que más se ven en situaciones de cuidado no compartido de los y las hijas. Esto, una vez más, es una consecuencia de la desigualdad existente entre sexos respecto al cuidado.

- de 25 a 34 años: en esta franja de edad podemos destacar el aumento significativo que ha habido del perfil de hombres “adultos solos” pasando del 2,01% al 8,68% en la segunda etapa (2009-2013). En el caso de las mujeres, como hemos visto en la tabla anterior, en esta franja vemos un gran aumento del número de mujeres con menores a su cargo pasando del 13,29% en el primer periodo al 17,94% en el segundo.
- de 35-44 años: en esta franja de edad, al igual que en la anterior, observamos un aumento de hombres con una composición familiar de “adulto solo” (10,81% - 18,57%) y disminuye bastante el porcentaje de hombres con menores a su cargo (11,67% - 8,24%). En el caso de las mujeres, esta cifra aumenta, pero no tanto como en casos anteriores (25,39% - 26,28%).
- Mayores de 55 años: en esta última franja de edad, tanto en el caso de los hombres como en el de mujeres, todos los tipos de composiciones familiares han disminuido significativamente de un periodo a otro. En esta franja, lógicamente el número de personas con menores a su cargo disminuye al tratarse de una etapa no reproductiva.

### 2.2.6. Perfil de la población inmigrante

**Tabla 6.** Perfil de la población inmigrante

Grupo edad	Composición	2004 – 2008		2009 – 2013	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
a) < 25	Adulto solo	0,00%	0,05%	0,08%	0,09%
	Unidad familiar de adultos	0,00%	0,03%	0,02%	0,01%
	Unidad familiar con menores	0,14%	0,35%	0,38%	2,56%
b) 25 – 34	Adulto solo	11,08%	4,88%	19,21%	7,46%
	Unidad familiar de adultos	1,03%	0,70%	1,58%	0,94%
	Unidad familiar con menores	3,01%	23,17%	5,48%	27,30%

Grupo edad	Composición	2004 – 2008		2009 – 2013	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
c) 35 – 44	Adulto solo	34,07%	9,87%	25,57%	7,90%
	Unidad familiar de adultos	3,76%	3,80%	2,21%	3,31%
	Unidad familiar con menores	10,94%	23,03%	15,26%	23,60%
d) 45 - 54	Adulto solo	16,65%	6,98%	11,79%	6,75%
	Unidad familiar de adultos	3,10%	7,23%	2,13%	4,35%
	Unidad familiar con menores	5,54%	7,23%	8,63%	6,93%
e) > 55	Adulto solo	6,95%	7,17%	4,25%	5,73%
	Unidad familiar de adultos	2,32%	4,61%	1,86%	2,17%
	Unidad familiar con menores	1,38%	0,84%	1,56%	0,88%
Sin clasificar	Adulto solo	0,03%	0,03%	0,00%	0,00%
	Unidad familiar con menores	0,00%	0,03%	0,00%	0,00%
		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

Si nos detenemos a observar los perfiles dominantes de la población inmigrante en función de su edad, sexo y composición familiar vemos que :

- Menores de 25 años: Al igual que en el caso de los autóctonos se ha visto un gran aumento del número de mujeres con menores a su cargo, pasando de un 0,55% en el periodo 2004-2008 a un 3,67% en el segundo periodo. Esta cifra también ha aumentado en el caso de los hombres pero en menor cantidad, de un 0,10 a un 1,04.
- De 25 a 34 años: En esta franja de edad la composición familiar más común, es como en el caso anterior la de mujer con hijos a su cargo, aumentando bastante esta cifra en los últimos años (de un 23,17% a un 27,30%). En el caso del perfil de los hombres vemos un aumento destacable en cuanto al número de solicitantes con un perfil de “adulto solo”, pasando de un 11,08% a 19,21%. Esta es una cifra ya conocida, ya que a lo largo del trabajo hemos ido observando esta realidad, no habiendo grandes diferencias entre el primer periodo y el segundo.
- De 35 a 44 años: En estas edades vemos que se da un cambio respecto a lo que venimos mencionando anteriormente, ya que a lo largo de estos años ha ido disminuyendo significativamente el perfil de hombres que viven solos perceptores de RIS, pasando de un 34,07% en el periodo 2004-2008 a un 25,87%. En

el caso de las mujeres esta cifra ha aumentado aunque no se trata de un perfil muy común.

- De 45 a 55 años: En esta franja de edad lo más destacable es el descenso del perfil hombre “adulto solo”, pasando de ser 16,65% a ser en el segundo periodo el 11,79%.

### 2.2.7. Perfil de origen

**Tabla 7.** Perfil de origen

		2004-2008		2009-2013	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Autóctono	Minoría étnica gitana	7,87%	12,29%	3,01%	7,11%
	Nacido en el extranjero	0,81%	1,52%	0,65%	1,88%
	Resto	18,61%	24,68%	28,84%	29,48%
<b>Total Autóctono</b>		<b>27,29%</b>	<b>38,49%</b>	<b>32,50%</b>	<b>38,46%</b>
Inmigrante	Transmontano/a	0,83%	2,02%	0,41%	0,78%
	Comunitario/a	3,11%	4,11%	6,18%	8,54%
	De Europa del este	8,30%	9,06%	3,19%	5,33%
	Latinoamericano/a	12,48%	35,33%	14,52%	32,83%
	Magrebí	35,38%	4,70%	29,20%	8,08%
	Africano/a (excepto Magreb)	9,72%	3,64%	12,38%	4,74%
	Asiático/a	0,10%	0,08%	0,69%	0,12%
	Resto	2,79%	2,57%	0,92%	1,12%
<b>Total Inmigrante</b>		<b>72,71%</b>	<b>61,51%</b>	<b>67,50%</b>	<b>61,54%</b>
<b>Total general</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En esta tabla podemos ver el origen de los perceptores de RIS en el caso de los autóctonos y de los inmigrantes.

En el caso de la población autóctona se diferencian tres perfiles: minoría étnica gitana, nacidos en el extranjero y resto de la población. Y en el caso de la población inmigrante vemos más diversidad en cuanto al origen. Se distinguen ocho orígenes:

transmontano, comunitario, de Europa del este, latinoamericano, magrebí, africano (excepto Magreb), asiático y resto (otros orígenes que no se especifican).

A continuación nos detendremos a analizar los cambios que ha habido en cuanto al origen de los perceptores.

La población autóctona clasificada como “minoría étnica gitana” ha dado un cambio significativo y descendiendo significativamente el número de personas perceptoras de RIS. En el caso de los hombres la cifra ha bajado de un 7,87% a un 3,01%, y en el caso de las mujeres el cambio ha sido mayor, pasando de un 12,29% a un 7,11%.

En cuanto a la población autóctona nacida en el extranjero no observamos ningún cambio de un periodo a otro, manteniéndose en el último periodo con unas cifras similares a la etapa anterior. Entre los años 2009 y 2013 el porcentaje es el siguiente: hombres: 0,65% y mujeres: 1,88%.

En el resto de la población autóctona, con ninguna característica significativa, vemos que la cifra en este caso ha aumentado tanto en el caso de los hombres (de un 18,61% a un 28,84%) como en el de las mujeres (de un 24,68% a un 29,48%). A través de estas cifras podemos ver, como hemos mencionado anteriormente, que en la actualidad se ha igualado el número de hombres y de mujeres perceptoras de RIS. Anteriormente había más diferencia.

A continuación veremos de qué manera han ido variando las características en cuanto al origen de las personas inmigrantes.

En cuanto a las personas procedentes de la comunidad europea se ha dado un incremento, aumentando la cifra de un 3,11% a un 6,18% en el caso de los hombres y en el caso de las mujeres de un 4,11% a un 8,54%.

La población perceptora de RIS procedente de los países de Europa del Este en este caso ha ido disminuyendo, pasando de ser en el caso de los hombres de 8,30% en el periodo anterior a 3,19% en el segundo periodo. En el caso de las mujeres han pasado del 9,06% al 5,33%.



En cuanto a la población procedente de Latinoamérica se da una diferencia entre sexos, ya que el número de hombres ha aumentado (de un 12,48% ha pasado a ser un 14,52%) y en el caso de las mujeres esa cifra ha disminuido (de un 35,33% a un 32,83%). No obstante, el porcentaje de mujeres receptoras de RIS sigue siendo superior al de los hombres.

En esta gráfica se hace una diferenciación entre la población africana pertenecientes al Magreb y la no perteneciente a esta zona.

El porcentaje de hombres de origen magrebí ha descendido (de 35,38% a un 29,20%) y en el caso de las mujeres magrebíes la cifra aumenta de un 4,70% a un 8,08%. No obstante, como vemos, el número de hombres sigue siendo superior al de las mujeres. Y en comparación con otros orígenes actualmente el perfil de hombre magrebí es el mayoritario. En el periodo anterior, sin embargo, el perfil mayoritario era el de hombre latinoamericano.

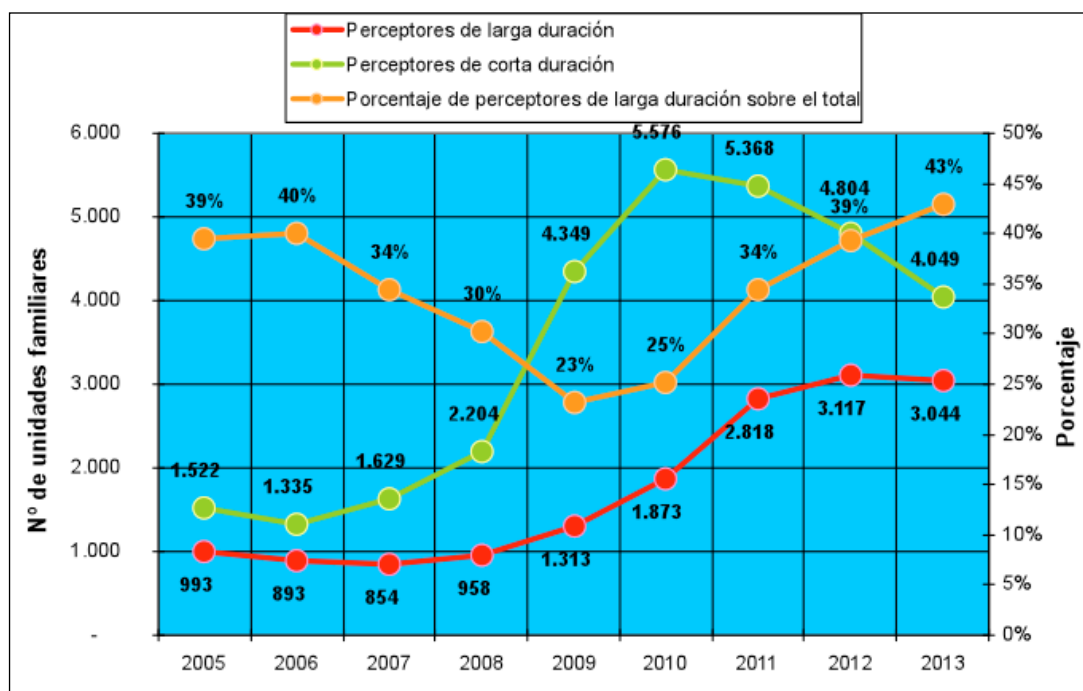
Entre la población masculina africana, cabe destacar el aumento que ha habido respecto el periodo anterior, pasando del 9,72% al 12,38%.

Como podemos ver, en general ha disminuido el número de perceptores inmigrantes pasando del 67,11% al 64,52%. Esto se puede deber a que un gran número de personas inmigrantes han regresado a sus países de origen, ya que sus condiciones de vida aquí no eran favorables. Y por otro lado, ha aumentado el número de personas autóctonas receptoras de RIS, siendo el 32,89% en el periodo 2004-2008 y pasando a ser en el periodo 2009-2013 el 35,48%.

Esta transformación parece que puede seguir dándose si se empobrece cada vez más la población autóctona, y las personas inmigrantes vuelven a sus países de origen. Ya que como bien sabemos, hemos pasado de ser una sociedad receptora de inmigrantes a comenzar a ser inmigrantes. Es cuestión de tiempo ver de qué manera van a ir cambiando esos datos.

## 2.2.8. Perceptores de corta y larga duración

**Grafica 4.** Perceptores de corta y larga duración



Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En esta gráfica podemos ver detalladamente el cambio que ha habido en cuanto a la duración de la percepción, habiendo perceptores de larga duración y de corta duración.

El número de perceptores de corta duración fue en aumento del año 2005 al año 2010 (de 1.522 casos a 5.576). Sin embargo esta cantidad ha ido disminuyendo a lo largo de estos últimos llegando a los 4.049 casos en el año 2013.

Como vemos, el número de perceptores de corta duración ha disminuido del año 2005 al 2013. Esto se puede deber a la crisis económica y a la situación de desempleo que ésta está provocando. Esta situación favorece a que las personas que antes eran consideradas perceptoras de corta duración ahora estén pasando a ser perceptoras de larga duración.

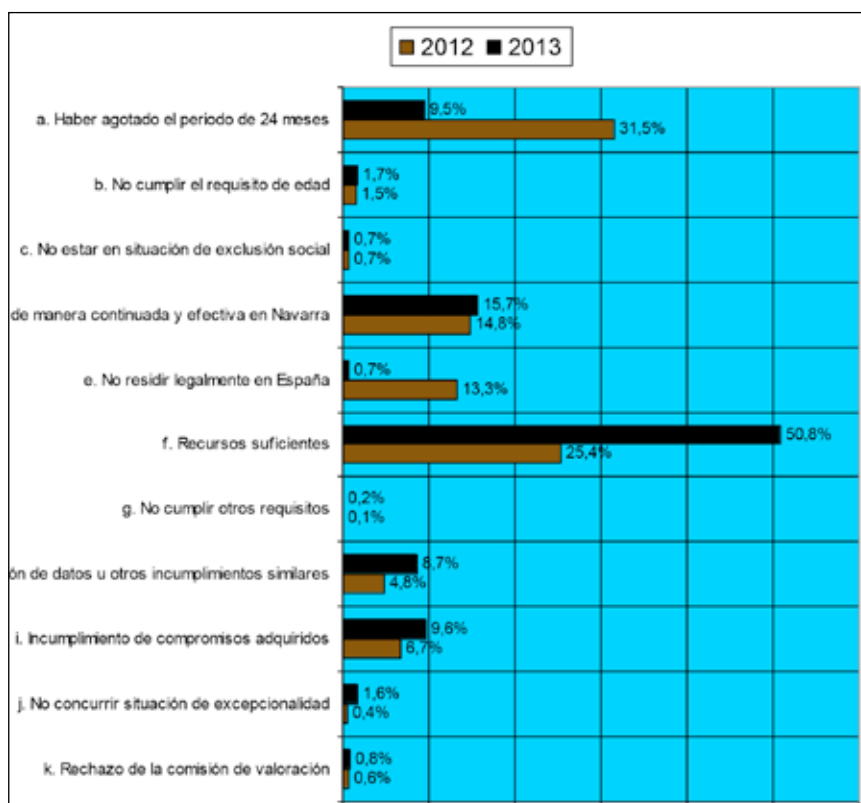
Esto se puede deber a un aumento de personas en exclusión social en nuestra comunidad; situación que les hace depender de los servicios sociales y en general

de las prestaciones sociales. Son los que podríamos llamarles perceptores “crónicos” que tienen más dificultad para desligarse de estos servicios y prestaciones sociales. Estos casos podemos decir que han aumentado debido a la crisis económica, que no favorece que las personas perciban prestaciones durante un periodo corto de tiempo.

Por eso, vemos necesario que se trabaje mediante el acompañamiento social, ya que como sabemos, la exclusión no es solo económica sino multidimensional. Nuestra intervención debe estar orientada a la solución de los problemas evitando cronificar las situaciones.

### 2.3. Causas de desestimación

**Gráfico 5.** Causas de desestimación



Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

En este gráfico podemos ver los diferentes motivos de desestimación de RIS. Vemos que hay algunas causas más comunes que otras, y que también de un año a otro ha habido variaciones también en este aspecto.

En cuanto a la causa de *haber agotado el periodo de 24 meses* vemos que ha disminuido notablemente esa cantidad, pasando del 31,5% en 2012 al 9,5% en 2013. Este dato puede considerarse a simple vista positivo, sin embargo debemos entender que con el cambio de ley, el periodo se agota a los 30 meses no a los 24, por este motivo han disminuido tanto las desestimaciones por esta causa. Antes, con la ley anterior, este era un motivo para negar una Renta Básica, sin embargo en la actualidad se puede desestimar a partir de los 30 meses si no existe un motivo que, acorde con la legislación, permita realizar una renovación extraordinaria.

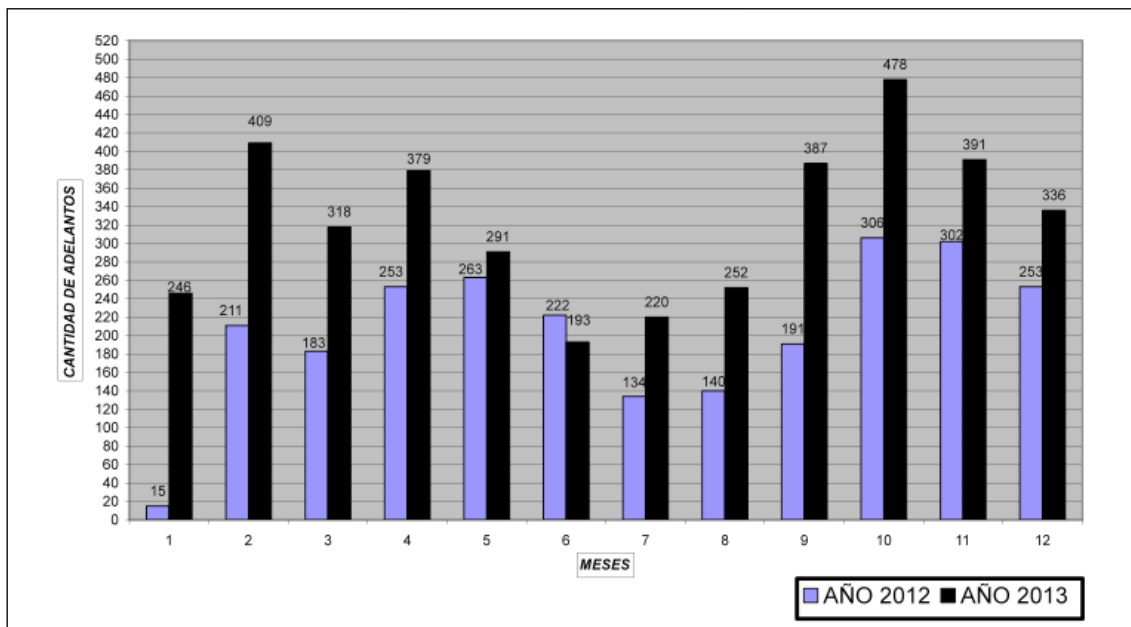
Otro motivo por el cual se pueden denegar rentas de inclusión social es por *no residir de manera continuada y efectiva en Navarra*. Tal y como hemos señalado anteriormente, la nueva ley ha endurecido el requisito exigiendo residir en Navarra de manera continuada, efectiva y legal durante 24 meses. Antes sin embargo eran 12 meses de residencia. Como podemos ver, ha aumentado el número de desestimaciones por este motivo. En el año 2012 por esta causa se denegaron el 14,8% y en el año 2013 fueron el 15,7%.

Los solicitantes tienen la posibilidad de justificar su ausencia fuera de Navarra, sin embargo a veces es complicado explicarla y justificarla debidamente, por lo tanto en muchos casos estas personas no logran percibir la prestación.

Otra causa por la cual se desestiman una gran cantidad de solicitudes de renta es por *tener ingresos suficientes*, motivo que se ha duplicado de un año a otro, pasando de ser el 25,4% en 2012 al 50,8% en el año 2013. Este hecho no lo podemos explicar fácilmente ya que tanto en la ley de 1999 como en la de 2012 se siguen los mismos criterios teniendo en cuenta los ingresos familiares que se han tenido durante los seis meses anteriores a la solicitud.

## 2.4. Adelanto RIS Cáritas

**Gráfico 6.** Adelantos RIS de Cáritas



Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.

Esta gráfica comparativa nos muestra el número de adelantos de RIS que la entidad Cáritas realizó en los años 2012 y 2013. Podemos ver mes a mes qué cantidad de adelantos hubo.

Como sabemos, la entidad social Cáritas en la actualidad adelanta mensualmente el cobro de la RIS a cada vez un mayor número de personas. Esto se debe a los retrasos que se están dando por parte del Gobierno de Navarra en la concesión de esta prestación garantizada.

Si nos detenemos a analizar la tabla, vemos cómo se ha dado un claro aumento de un año a otro, aumentando la cifra de adelantos en todos los meses del año 2013, excepto en junio. En algunos casos, como en febrero y en septiembre se duplican el número de adelantos por parte de esta entidad privada. El mes en el que se han dado mayor número de adelantos es en el mes de octubre, llegando la cifra a 478 familias que se encuentran en esta situación.

La existencia de retrasos en una prestación tan importante y necesaria puede mostrar fallos en el sistema, en la planificación y en la previsión del gasto. Se re-

curre frecuentemente a la idea de la crisis, de la falta de dinero... sin embargo debemos reflexionar sobre la necesidad de proteger a la población más perjudicada, garantizándoles unos ingresos mínimos mensuales “a tiempo”.

Según el informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra realizado por Ciparaiis, las consecuencias de estos retrasos o denegaciones “han supuesto un grave empeoramiento de las condiciones de vida de muchos hogares. Frecuentemente se ha producido un proceso de acumulación de impactos en diversas áreas de la economía familiar que ha finalizado en desahucios, pérdidas de viviendas, cortes de luz o agua y privación de necesidades básicas”.

Creemos que garantizar unos ingresos mínimos tiene un valor social importante y debe ser el Estado el máximo responsable, mediante unas buenas y eficaces políticas sociales, de proteger a su ciudadanía ante procesos de exclusión social.

Hemos podido ver a lo largo de estos últimos años, cómo ha ido aumentando la gestión privada de los servicios sociales, y esto tiene un riesgo social importante y debemos reflexionar sobre ello. Esto conlleva un peligro en cuanto al mantenimiento de unas políticas sociales de calidad, ya que entendemos que para que se garantice ese bienestar será el Estado quien intervenga y garantice unos servicios y prestaciones.

## **2.5. Conclusiones a partir del análisis realizado**

Las conclusiones a las que hemos llegado son las siguientes:

- Por un lado, hemos visto cómo ha ido aumentando significativamente el gasto social desde el año 2012 al año 2013. La crisis económica ha sido la principal causa de este aumento, ya que las necesidades sociales han incrementado, habiendo cada vez más personas con necesidad de prestaciones sociales. Como vemos, el gasto ha aumentado sin embargo, el número de solicitantes también lo ha hecho, por lo tanto, el gasto aumenta pero eso no quiere decir que aumenten las cuantías sino que hay que repartir entre más personas. Por lo tanto, el gasto aumenta, pero las prestaciones no tienen por qué mejorar.

- 
- En cuanto al sexo de los y las titulares de la prestación debemos decir que en la actualidad cobran RIS más hombres que mujeres, no obstante no existe una gran diferencia entre ambos sexos. En el primer periodo la diferencia fue mayor, y en este caso en número de mujeres era superior al de los hombres.
  - Por otro lado, respecto a las cargas familiares de los y las titulares, vemos cómo han ido cambiando los porcentajes de un periodo (2004-2008) a otro (2009-2013). Hemos podido ver cómo ha aumentado a lo largo de los años el número de casos con menores a su cargo. Esto nos lleva a reflexionar sobre un posible incremento de la pobreza infantil.
  - En cuanto a la composición familiar de los titulares de RB/RIS vemos cómo desde el periodo 2004-2008 al periodo 2009-2013 ha aumentado significativamente el número de unidades familiares con menores perceptoras de RB/RIS, pasando de un 40,71% a un 44,09%. También ha habido un aumento de hombres adultos que viven solos perceptores de esta prestación, pasando de un 43,46% a un 45,05%. Sin embargo ha disminuido el número de unidades familiares de adultos (de 15,83% a un 10,86%). Tal y como nos muestran las gráficas, la mayoría de las mujeres perceptoras de RIS tienen menores a su cargo. Sin embargo, en el caso de los hombres, la mayoría viven solos. Esto tiene relación con la división sexual del trabajo que hace que mujeres y hombres tengamos responsabilidades sociales diferenciadas, siendo las mujeres las encargadas del cuidado de los hijos.
  - Respecto a la población autóctona, el perfil más común entre los hombres perceptores de RIS es el de “adulto solo”. Sin embargo, en el caso de las mujeres, su composición familiar mayoritaria es la de “madre con menores a su cargo”.
  - En cuanto al origen de las personas perceptoras vemos que la población autóctona clasificada como “minoría étnica gitana” ha dado un cambio significativo descendiendo el número de perceptores. En cuanto a la población inmigrante por lo general observamos un descenso del número de perceptores de RIS, especialmente llama la atención el descenso que ha habido entre la población magrebí y la latinoamericana. Esto se puede deber a que un gran número de familias están retornando a sus países de origen. Sin embargo, por otro lado, hemos observado un incremento en la población comunitaria y la población africana (no magrebí).

– También visualizamos un cambio respecto a la duración de la percepción aumentando el número de prestaciones de larga duración. Esto guarda relación con el aumento de la exclusión social en nuestra comunidad, que en muchos casos hay una tendencia a la cronificación de situaciones siendo más complicado la inserción sociolaboral.

– En cuanto a las causas por las cuales se deniegan las solicitudes nos encontramos principalmente con los siguientes motivos. Por un lado la desestimación por haber *agotado el periodo de 24 meses* vemos que ha disminuido notablemente esa cantidad, sin embargo este cambio se debe a que con la ley actual el periodo se agota a los 30 meses no a los 24, por lo tanto haber agotado los 24 meses no es motivo suficiente como para denegar. Actualmente a partir de los 30 meses se puede desestimar si no existe un motivo que, acorde con la legislación, permita realizar una renovación extraordinaria.

Otro motivo por el cual se pueden denegar rentas de inclusión social es por *no residir de manera continuada y efectiva en Navarra*. Y en este caso, como hemos visto, con la nueva ley se han endurecido los criterios teniendo que residir en la comunidad autónoma de manera continuada, efectiva y legal durante veinticuatro meses seguidos. Esto hace que hayan aumentado las desestimaciones por este motivo llegando a ser el 15,7% en el año 2013.

Los solicitantes tienen la posibilidad de justificar su ausencia fuera de Navarra, sin embargo a veces es complicado explicarla y justificarla debidamente, por lo tanto en muchos casos estas personas no logran percibir la prestación.

– Otro causa por la cual se desestiman una gran cantidad de solicitudes de renta es por *tener ingresos suficientes*, motivo que se ha duplicado de un año a otro, pasando de ser el 25,4% en 2012 al 50,8% en el año 2013. Este hecho no lo podemos explicar fácilmente ya que tanto en la ley de 1999 como en la de 2012 se siguen los mismos criterios teniendo en cuenta los ingresos familiares que se han tenido durante los seis meses anteriores a la solicitud.

– Y para finalizar, en el último gráfico hemos podido ver el aumento significativo de adelantos de RIS que ha habido durante los últimos años. Creemos que el sistema de garantía de ingresos mínimos muestra en este caso fallos en cuanto a la planificación, la previsión y la cobertura de la prestación. Por otro lado



pensamos que es necesario frenar este tipo de retrasos, ya que se trata de unos ingresos mínimos, pero necesarios para hacer frente a esas situaciones de exclusión social.



### **3. PROPUESTAS DE FUTURO PARA MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS**

Como hemos visto a lo largo del trabajo, el sistema actual de garantía de ingresos mínimos de Navarra presenta un nivel de cobertura limitado y no logra eliminar los niveles de exclusión social existentes. Por lo tanto, podemos decir que se trata de un sistema que no logra llegar a todas las personas que lo necesitan.

Por otro lado, se trata de una prestación condicionada a una serie de criterios y requisitos muy concretos y cada vez más exigentes, que obligan a muchos solicitantes a quedarse fuera de esta prestación cuando realmente la necesitan. Las personas deben demostrar y asegurar que se encuentran en una situación grave, de verdadera necesidad, para percibir esta prestación. Esto puede provocar una estigmatización de las personas, ya que se entiende que para cobrar esos ingresos la situación debe ser muy precaria. Es decir, se entiende que no existe esa necesidad, a no ser que demuestres lo contrario. Esto puede generar en muchas ocasiones una diferenciación mayor entre las personas perceptoras y las no perceptoras, aumentando así la desigualdad social. De esta manera, se diferencia aún más a las personas etiquetándolas como “usuarias o no usuarias de los Servicios Sociales”, con toda las connotaciones que ello conlleva.

En muchas ocasiones, más que entenderse como una prestación garantizada, se sigue entendiendo como una ayuda al pobre, sin tener en cuenta que se trata de un derecho social y exigible y que además debe ser garantizado bajo cualquier circunstancia.

Sin embargo, vemos cómo en un momento de crisis económica este tipo de prestaciones pierde su fuerza y su nivel de protección disminuye significativamente, dejando así a una parte de la población sin unos ingresos básicos para vivir.

Como hemos señalado anteriormente, la garantía de ingresos consiste en una prestación muy básica y dirigida a las personas que se encuentran en situaciones extremas. Por lo tanto, dejar fuera de estos ingresos a una parte de la población significa dejarla sin una protección institucional; lo que supone un “abandono” y un desentendimiento por parte de los poderes públicos.

Desde una perspectiva social, entendemos que la garantía de ingresos mínimos no debe consistir exclusivamente en paliar las situaciones de exclusión social, sino que debe tratarse de una prestación con un interés claro en disminuir los índices de pobreza y de exclusión, creando una sociedad con un menor grado de desigualdad social.

### **3.1. La Renta Básica Universal: de camino hacia la eliminación de la exclusión social**

Una propuesta bastante debatida en la actualidad, es la posibilidad de crear una Renta Básica dirigida al conjunto de la ciudadanía. A esta renta se le conoce como Renta Básica Universal. Raventós (2014) la define como una “asignación monetaria incondicional”. Lo que quiere decir que “no hay que cumplir una condición previa como ser pobre o estar en el paro para percibirla”. Asegura que “en un Estado con renta básica una persona no necesitaría ninguna condición más allá que la de ser ciudadano o residente acreditado, independientemente de que trabaje o no”. Según este autor la renta básica universal “beneficiaría a la gran mayoría de la población y ayudaría de entrada a eliminar –casi de golpe– la pobreza”.

Recogiendo la definición de la *Basic Income Earth Network*, la Renta Básica Universal es “un ingreso individual pagado por una administración pública a cada ciudadano de pleno derecho y sin importar si trabaja de manera remunerada o no. Es, esencialmente, la consagración de un “derecho a la existencia: el derecho incondicional como ciudadano de tener las necesidades materiales cubiertas para asegurar una vida digna y, así, propiciar su participación en la sociedad”. Es decir, se trata de un derecho universal e incondicional que garantizaría una protección social muy elevada y unos índices inferiores de desigualdad social.

Los defensores y defensoras de esta medida afirman que este tipo de renta es viable mediante una profunda reforma fiscal. Esta prestación estaría plenamente garantizada y ningún ciudadano debería demostrar su necesidad ni explicar su situación, ya que por el mero hecho de ser ciudadano o ciudadana se tienen garantizados unos ingresos mínimos mensuales.

Por lo tanto, la Renta Básica Universal consiste en una alternativa a seguir debatiendo, ya que se trata de una posibilidad real de hacer frente a las situaciones de exclusión social, cada vez más presentes en nuestra sociedad.

Es necesario encontrar una alternativa a estas rentas actuales que no logran eliminar los procesos de exclusión ni garantizar al conjunto de la población unos ingresos mínimos.



## CONCLUSIONES FINALES

Tal y como hemos visto a lo largo del trabajo, la exclusión social y la garantía de ingresos mínimos son dos conceptos que están íntimamente relacionados ya que a través de un sistema de garantía de ingresos mínimos eficaz, podemos conseguir frenar procesos de exclusión social y generar una sociedad con mayores índices de igualdad.

Como hemos visto, la exclusión social es un fenómeno complejo y de difícil definición, que ha ido en aumento en nuestra sociedad a lo largo de la crisis económica en la que nos encontramos. No obstante debemos tener en cuenta que la exclusión ya existía anteriormente.

La exclusión social tiene un carácter multidimensional, ya que no solo atiende a las necesidades económicas de las personas sino a todo un conjunto de situaciones como las sociales, relacionales...que provocan que estas personas queden “fuera” y no “dentro” de la sociedad.

A lo largo de este trabajo nos hemos centrado en la carencia de ingresos mínimos, no siendo ésta la única dimensión de la exclusión, como ya hemos señalado, pero sí un aspecto muy importante y que debemos tener presente.

En los últimos años hemos visto cómo han ido en aumento los hogares sin ingresos. Esto se traduce en un incremento de las necesidades de las personas, viéndose en muchas ocasiones en la obligación de acudir a los servicios sociales en busca de unas prestaciones mínimas, que les ayuden a resolver las carencias más básicas.

En el Estado español ha disminuido significativamente la renta disponible de una parte de la ciudadanía y principalmente ha disminuido entre las clases más humildes.

Por otro lado, en la Comunidad Foral de Navarra, el número de hogares sin ingresos se duplicó en el periodo 2007. No obstante, podemos decir que a pesar de que el impacto de la crisis haya llegado más tarde a nuestra Comunidad, nos encontramos ante una situación similar a la del conjunto del Estado.

Como respuesta a la crisis, los gobiernos de ideología liberal han puesto en marcha políticas de recorte social, con el interés de reducir sus déficits públicos estatales, afectando gravemente la vida de las clases más humildes y desprotegidas. Se trata de un conjunto de recortes sociales que han afectado al sistema de salud, a la educación pública, a las personas en situación de discapacidad, de dependencia, a pensionistas y muy especialmente a las personas en exclusión social. Y es que España ha sido uno de los países que más ha recortado en 2013.

Como sabemos, una de las grandes consecuencias que ha traído esta crisis es el aumento desenfrenado del desempleo y la precarización laboral que se ha llevado a cabo ( con una bajada en salarios, peores condiciones laborales...) Esto conlleva una disminución significativa de los ingresos en muchos hogares, afectando en mayor medida, como hemos venido señalando, a las clases populares.

En estos momentos vemos aun más necesario un Estado intervencionista, que garantice unos ingresos mínimos a la población que les ayuden a cubrir sus necesidades más básicas. Sin embargo, nos encontramos con Estados cada vez menos intervencionistas, con una idea muy asistencial de los servicios sociales, y eso dificulta seriamente la mejorar de las situaciones de exclusión que viven muchas familias, siendo los niveles de protección cada vez más escasos.

Tal y como hemos señalado, la exclusión social no es algo inherente a cualquier sociedad, sino que puede ser abordada mediante una serie de políticas sociales eficaces, que protejan al conjunto de la ciudadanía y favorezcan la eliminación de desigualdades sociales instaladas en nuestra sociedad. Ya que como dice Subirats, “la exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas”.

Para ello, contamos con un sistema de Bienestar social que tiene como fin mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante una serie de políticas sociales.

Contamos con diferentes modelos de Estados de Bienestar social. Esping Andersen propone concretamente tres modelos, cada uno con una visión distinta en cuanto al nivel de protección.



Hay modelos de Estado de Bienestar con una carácter más intervencionista como el *Nórdico*, el cual presenta un nivel alto de protección social. Se trata de un modelo más universal en la provisión de servicios y prestaciones. Esto se traduce en niveles inferiores de pobreza y de desigualdad en comparación con otros países.

También hay modelos como el *Continental*, con una filosofía en cuanto a la provisión de bienestar, basada en un fuerte principio contributivo. Es decir, los niveles de protección van en función de lo que la ciudadanía haya cotizado a la Seguridad Social.

Por otro último, otro de los modelos que propone Esping Andersen, es el modelo *Anglosajón*, que no presenta altos índices de protección ya que se asume que la ciudadanía compre en el mercado buena parte de los servicios de bienestar. Se trata, por lo tanto, de un modelo mercantilista, con una escasa intervención estatal en los asuntos sociales.

En España, tenemos un modelo de Estado de bienestar social que algunos autores, como Moreno, denominan "*mediterráneo*" o "*familista*". El Estado de bienestar llegó a España de manera tardía y no ha llegado a desarrollarse en su plenitud, viéndose esta situación perjudicada por la crisis económica y las políticas de austeridad que se están llevando a cabo. Por lo tanto, cabe destacar que nos encontramos en un Estado de bienestar cada vez más debilitado y con un desarrollo lento dentro de nuestro país.

Como hemos señalado, el Estado de bienestar dispone de una serie de políticas sociales que tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas. Estas políticas sociales son las siguientes: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, empleo, o garantía de ingresos mínimos. Cada una de ellas se estructura como un sistema específico, aunque se interrelacionan entre sí.

El sistema de garantía de ingresos, como sabemos, es competencia de las CCAA. Es decir, estas tienen la responsabilidad de disponer de una serie de políticas que garanticen esos ingresos mínimos a la población que lo necesite.

En el caso de Navarra, contamos con una Ley de Servicios Sociales (año 2006) la cual contiene una Cartera de Servicios Sociales ( año 2008), con una serie de

prestaciones, unas garantizadas y otras no garantizadas. En el caso de la garantía de ingresos mínimos podemos decir que se trata de una prestación garantizada, lo que quiere decir que puede ser exigible como derecho subjetivo.

En cuanto a la legislación referente a la garantía de ingresos en Navarra contamos principalmente con dos leyes: la del año 1999 y la actual, del año 2012, siendo esta modificada en febrero de 2013. Esta nueva ley, como hemos visto, ha supuesto y va a suponer varios cambios importantes en la prestación. Ya que no solo se trata de una modificación conceptual: la anterior era Renta Básica y la actual es Renta de Inclusión Social, sino que conlleva una serie de cambios en cuanto al nivel de cobertura, con unos requisitos más excluyentes.

Como ejemplos de estas modificaciones tenemos los siguientes:

- En la Renta Básica se contemplaba una incorporación sociolaboral, sin embargo, en la actual RIS se contempla la posibilidad de realizar un proceso de incorporación social o laboral. Pensamos que la incorporación sociolaboral responde más a la realidad de estas personas, ya que no se trata de una dificultad exclusivamente laboral o social, sino de ambas.
- Por otro lado, con la anterior ley de ingresos mínimos, las cuantías estaban ligadas al SMI, sin embargo en la actual RIS las cuantías están definidas en función de los presupuestos generales de Navarra. Esto implica que las cuantías puedan variar de un año a otro pudiendo perjudicar a las personas percibiendo cuantías inferiores.
- Cabe destacar también los cambios que ha habido en cuanto al requisito de estancia en Navarra. La antigua ley exigía una estancia en la comunidad de 12 meses, sin embargo ahora es necesario residir en Navarra de manera continuada, efectiva y legal durante 24 meses. Esta nueva situación provoca que haya personas que se queden sin derecho a la prestación, teniendo grandes dificultades para justificar su ausencia fuera de la Comunidad.

En cuanto a los perfiles de la ciudadanía perceptora de esta prestación observamos algunos cambios significativos:

- En cuanto al sexo de los perceptores vemos cómo en el periodo 2004-2008 había más hombres que mujeres y en el segundo periodo 2009-2013 más mujeres que hombres, no habiendo gran diferencia entre ambos.
- También hemos podido ver cómo ha aumentado a lo largo de los años el número de casos de perceptores con menores a su cargo. Esto nos lleva a reflexionar sobre un posible incremento de la pobreza infantil.
- Por otro lado, vemos cómo la mayoría de las mujeres perceptoras de RIS tienen menores a su cargo. Sin embargo, en el caso de los hombres, la mayoría viven solos. Esto tiene relación con la división sexual del trabajo que hace que mujeres y hombres tengamos responsabilidades sociales diferenciadas, siendo las mujeres las encargadas del cuidado de los hijos e hijas.
- En cuanto al origen de las personas perceptoras vemos que la población autóctona clasificada como “minoría étnica gitana” ha dado un cambio significativo descendiendo el número de perceptores. En cuanto a la población inmigrante por lo general observamos un descenso del número de perceptores de RIS, especialmente llama la atención el descenso que ha habido entre la población magrebí y la latinoamericana. Esto se puede deber a que un gran número de familias están retornando a sus países de origen. Sin embargo, por otro lado, hemos observado un incremento en la población comunitaria y la población africana ( no magrebí).
- También hemos visto un cambio respecto a la duración de la percepción, aumentando el número de prestaciones de larga duración. Podemos decir que en muchos casos se está dando una tendencia a la cronificación de situaciones de exclusión, siendo más complicado la inserción sociolaboral.

Por otro lado, cabe destacar el aumento significativo de adelantos de RIS que ha habido durante los últimos años. Consideramos que es necesario que desde el Gobierno de Navarra se garanticen estos ingresos mínimos “ a tiempo”, ya que se trata de una prestación básica y estos retrasos demuestran un déficit en cuanto a la planificación y a la previsión.

Cómo podemos ver, este Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos presenta deficiencias y carencias en cuanto a su nivel de cobertura. Consideramos que en tiempos de crisis es aún más necesario cubrir las necesidades más básicas de la población, garantizándoles así una mayor protección.

Tal y como hemos señalado, existen actualmente debates interesantes sobre la posibilidad de crear una Renta Básica Universal, que garantice al conjunto de la ciudadanía unos ingresos mínimos, sin ningún tipo de condición. La implementación de esta renta, según algunos autores, significaría una disminución de la exclusión social y por lo tanto de la desigualdad social.

Para concluir, queremos destacar que la Renta Básica, se debe entender como un derecho de ciudadanía, no como una ayuda, ni como una medida meramente asistencial. Esto requiere de un cambio de perspectiva y de un Estado interventor en temas sociales, con unas políticas sociales protectoras e integradoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J. (2002). *Las políticas sociales*.
- Barragué, B. & Martínez. (2012). *El régimen de garantía de ingresos mínimos en España*. Universidad Autónoma de Madrid. Fundación Alternativas.
- Foessa. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*.
- Gough, I., Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., & Whiteford, P. (1997). *Social Assistance in OECD Countries*. Journal of European Social Policy.
- Laparra, M. (2013). *Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Círculo cívico de opinión.
- Laparra, M., Perez, B., Corera, C., Andueza, I., Azcona, P., Barandica, A. ... & Zugasti, N. (2012). Primer informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra. *El impacto de la crisis 2007-2011*. CIPARAIS.
- Moreno, L. (2001). *La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo*. . Papers 63/64, 2001 69.
- Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado de Bienestar*. Unidad de políticas comparadas.
- Moreno, L. (2009). *Reformas de las políticas de Bienestar en España*. Madrid. Siglo XXI.
- Navarro, V. (2014). *El dramático deterioro de la España y de la Europa social*. Dominio Público. Diario PÚBLICO, 3 de abril de 2014. Recuperado en mayo de 2014 en <http://www.vnavarro.org/?p=10633>.
- Navarro, V. (2013). *¿Salirse o no salirse del euro? Un debate necesario*. Recuperado en mayo de 2014 en <http://www.vnavarro.org/?p=9383&lang=CA>
- Pérez, B. (2013) *El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España*. Recuperado en mayo de 2014 en <http://escuelasocialdebaranain.wordpress.com/el-impacto-de-las-politicas-de-ajuste-en-la-cohesion-social-en-espana/>.
- Rabentós, D., (2014). Entrevista recuperada en mayo de 2014 en <http://www.elcorreodelsol.com/articulo/daniel-raventos-la-renta-basica-eliminaria-casi-de-golpe-la-pobreza>

Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P. & Rapoport, A., (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales. Num.16. Fundación “La Caixa”.

Subirats, J., Gomá, R. & Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA. Instituto de Gobierno y políticas públicas.

Subirats, J. (2010). *Políticas públicas y cohesión sociales. Factores territoriales y gobiernos locales*. Instituto de Gobierno y políticas públicas.

Toussaint E. (2014). *Alternativas a la crisis*. Recuperado en mayo del 2014 en <http://www.rebellion.org/noticias/2014/4/183642.pdf>.

Vivas, E., & Antentas, J. M. (2013). *Planeta indignado. Ocupando el futuro*. La Habana. Sequitur.

### **Referencias legislativas**

Decreto Foral 120/1999 de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica.

Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio por el que se aprueba la Cartera de Servicios de ámbito general.

Ley Foral 9/1999, de 6 de Abril, para una Carta de Derechos Sociales.

Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social.

Orden Foral 193/2013, de 23 de febrero por la que se modifica la Orden Foral 58/2012, de 9 de febrero, por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social.

Plan de Lucha Contra la Exclusión Social en Navarra (1998-2005). Gobierno de Navarra.

---

**ÍNDICE DE TABLAS**

---

Tabla 1. Navarra: Tasa de paro (EPA) 2014	13
Tabla 2. Perceptores y gasto anual de las rentas mínimas de las CC.AA. (2007, 2011 y porcentaje de variación)	20
Tabla 3. Perceptores de RIS, composición de la UF	29
Tabla 4. Perfiles dominantes	30
Tabla 5. Perfil de la población autóctona	32
Tabla 6. Perfil de la población emigrante	33
Tabla 7. Perfil de origen	35