

# ÚLTIMA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

FACULTAD DE EDUCACIÓN Y TRABAJO SOCIAL

GRADO EN TRABAJO SOCIAL

Autora: Ana Joaquina Martínez Jato

Tutor: Pablo de la Rosa Gimeno

Facultad de Educación y Trabajo Social

Grado en Trabajo Social

4º curso

*“Quisiera agradecer, en primer lugar, a los profesionales entrevistados que con sus conocimientos han dotado de valor a este trabajo; también a todas esas personas que me apoyan día a día y han hecho este trabajo posible; y finalmente, agradecer a mi tutor su ayuda, paciencia y apoyo en todo momento, los cuales han sido esenciales.*

*Gracias por todo”.*

## ÍNDICE

<b>1. RESUMEN.....</b>	<b>6</b>
<b>2. ABSTRACT.....</b>	<b>7</b>
<b>3. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>4. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN.....</b>	<b>9</b>
4.1 Conceptualización .....	9
4.2 Origen, evolución y situación actual.....	10
4.3 Pobreza, exclusión y RMI .....	15
4.4 En España.....	21
4.4.1 Contexto y normativa a nivel estatal.....	22
4.4.2 Características de las RMI autonómicas y su normativa.....	26
4.4.3 Contradicciones, incertidumbres y debilidades de las RMI en un contexto de crisis.....	33
4.5 Situación actual de las RMI en Europa.....	36
<b>5. LAS RMI EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL PROFESIONAL.....</b>	<b>41</b>
5.1 Entrevistas a 4 Trabajadores Sociales.....	41
5.2 La tipología de los solicitantes.....	48
5.3 Los tipos de atención .....	50
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>54</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>56</b>
<b>8. ANEXOS.....</b>	<b>60</b>
8 .1 Gráficos .....	60
8.2 Los diversos modelos de lucha contra la pobreza y los sistemas de RMI en la Unión Europea .....	61
8.3 Elementos básicos para la reforma del sistema de RMI.....	66

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

1. Tabla nº1: Comparación entre países de la UE y España (2008-2012).....	16
2. Gráfico nº1: Porcentaje sobre la población total de personas en pobreza y exclusión social (ARPE) España (2002-2012).....	17
3. Gráfico nº2: Evolución de los perceptores/as de las RMI (2002-2012).....	18
4. Gráfico nº3: Evolución del gasto total y gasto por unidad de convivencia (2002-2012).....	19
5. Gráfico nº4: Hogares con todos sus miembros activos parados y hogares sin ingresos. España (2005-2012).....	20
6. Tabla nº2: Resumen de las características de las RMI autonómicas.....	29
7. Tabla nº3: Normativa de las RMI autonómicas.....	31
8. Tabla nº4: Diferencias en función de los requisitos y generosidad de los programas.....	41
9. Gráfico nº5: Evolución de las tasas de crecimiento y desigualdad antes de la crisis (período 1995-2007).....	60
10. Gráfico nº6: Perceptores de prestaciones económicas (evolución 1990-2011).....	60
11. Tabla nº5: Evolución de la carencia material en los hogares por CC.AA (2004-2012).....	61

## **ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS**

- AROPE: “At Risk of Poverty and/or Exclusion”; o ERPE: “Personas en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión”.
- CC. AA: Comunidades Autónomas.
- CE: Comunidad Europea.
- CE: Constitución Española de 1978.
- CEE: Comunidad Económica Europea.
- CES: Consejo Económico y Social.
- CyL: Castilla y León
- EAPN: “European Anti Poverty Network” o “Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”.
- EAPN-ES: Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social en el Estado Español.
- MAC social: Método Abierto de Coordinación social.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- PAC: Política Agrícola Común.
- PNR: Programa Nacional de Reformas.
- PROGRESS: Programa Comunitario de Empleo y Solidaridad Social.
- RMI: Renta Mínima de Inserción.
- SS. SS: Servicios Sociales.
- T.S: Trabajador Social.
- UE: Unión Europea.

## **1. RESUMEN**

Tanto la Unión Europea (en adelante UE) como España han sostenido una lucha contra la pobreza y la exclusión que ha ido evolucionando con el tiempo. A lo largo de los años 80 y 90 se generaliza en el contexto europeo la puesta en marcha de las Rentas Mínimas de Inserción (en adelante RMI), que en España viene a dar cumplimiento a un mandato constitucional.

Este trabajo reflexiona sobre estos programas encaminados a luchar contra la pobreza y la exclusión social mediante la garantía de unos ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. Nacidas casi como una cuestión residual, se han convertido progresivamente en uno de los objetivos básicos del proceso de convergencia económica. Aunque en cuanto a resultados, puede afirmarse que no han sido sustanciales, puesto que los porcentajes de pobreza antes del inicio de la crisis se mantenían o se habían incrementado en la mayor parte de los estados europeos.

El análisis pormenorizado de las RMI, tanto a nivel europeo como autonómico en el contexto Español, nos lleva a delimitar unas líneas de actuación en el marco del Trabajo Social (en adelante T.S) para combatir la actual crisis económica (que ha puesto de manifiesto, de manera patente, el problema estructural que supone el fenómeno de la pobreza y la desigualdad en el mundo), las situaciones transformadoras de la pobreza y una dinámica de exclusión cada vez más compleja, mediante el trabajo con el usuario, su red y comunidad, con el fin de lograr su empoderamiento.

En definitiva, el sistema de garantía de Ingresos españoles puede ser calificado de amplio, pero contiene lagunas, solapamientos y una oferta desigual de prestaciones en cada Comunidad Autónoma (en adelante CC.AA), que aconsejan uniformizar el sistema con la aprobación de una ley estatal que debería articularse en torno a la garantía de este derecho en todas CC.AA. Se necesita por lo tanto, un sistema de RMI que proteja a los colectivos con especiales dificultades de inserción socio-laboral y dé cobertura a las nuevas realidades y demandas de colectivos numerosos como los jóvenes desempleados o los inmigrantes.

Palabras clave: Rentas Mínima de Inserción, exclusión social, pobreza, Trabajo Social, necesidades básicas, crisis económica, empoderamiento, inserción socio-laboral.

## **2. ABSTRACT**

The struggle against poverty and exclusion in both the European Union (hereinafter UE) and Spain has been evolving with the time. Over the 80's and the 90's, the minimum insertion income (hereinafter RMI), that in Spain are the compliance of a constitutional mandate, spreads in the European context.

This work is a reflection over the programs whose goal is the struggle against poverty and social exclusion by means of the guarantee of a sufficient income to satisfy the basic needs. From being almost a residual matter in the beginning, it has become progressively one of the basic goals of the economic process of convergence. In terms of results, though, it can be said that they have not been substantial, since the percentage of poverty before the beginning of the crisis maintained or had increased in most European states.

The in-depth analysis of the RMI, both in the European and the Spanish context, lead us to delimit some lines of action in the frame of the social work (hereinafter T.S) to struggle against the current economic crisis (that has put in evidence the structural problem of the phenomenon of poverty and inequality around the world), the processing situations of the poverty and a more and more complex dynamic of exclusion, by means of the work with the user, his network and his community, with the aim of achieving his empowerment.

In short, the Spanish guarantee system of income could be defined as wide-ranging, but it suffers from gaps, overlapping and an unequal benefit offer in each and every Autonomous Community (hereinafter CC.AA), which seems to advice a standardization of the system by the passage of a statal law that should be articulated around the guarantee of this right in every CC.AA. Therefore, a RMI system is needed, that protects the groups with special difficulties of social and labour inclusion and provides coverages to the new realities and the requirements of numerous groups, such as the unemployed young people and the immigrants.

Key words: Minimal Inclusion Income, social exclusion, poverty, Social Work, basics needs, economic crisis, empowerment, social and labour inclusion.

### **3. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene por objeto analizar la naturaleza de las RMI junto con las relaciones entre profesionales y usuarios que conllevan, para desarrollar sus potencialidades y hacer frente a las dificultades que se presentan.

En base a lo anterior se plantearon los siguientes objetivos:

- Conocer las condiciones de acceso en las diferentes CC.AA y las consecuencias que de ello se deriva.
- Demostrar la necesidad de un compromiso desde el Gobierno Central, para que no existan diferencias entre las CC.AA, como sucede en la actualidad.
- Demostrar la importancia de este derecho subjetivo en el contexto europeo y señalar algunas cuestiones que sirvan para ampliar el debate y análisis entorno a esta prestación.

Para el desarrollo de este Trabajo Fin De Grado se ha llevado a cabo un proceso de investigación y participación a través de la implicación de algunos actores de los servicios sociales (profesionales) que han dotado a este proyecto de conocimientos sobre la realidad diaria de esta prestación.

Así, en primer lugar, mediante un proceso de investigación se desarrollan las líneas teóricas de las RMI: su conceptualización; su origen, evolución y situación actual; su contexto en España a partir de sus normas a nivel estatal y autonómicas, junto con las contradicciones, incertidumbres y debilidades que estas prestaciones suponen en un contexto de crisis; finalizando con un estudio de las RMI en la UE.

En segundo lugar, mediante la participación de los profesionales se conocen sus opiniones sobre las cuestiones de debate que existen en la actualidad sobre estas prestaciones, la tipología de los solicitantes y los tipos de atención que se prestan.

Para terminar, este estudio finaliza con las conclusiones y aportaciones personales para mejorar las RMI mediante una ley de ingresos mínimos que regule las condiciones



básicas a nivel nacional y un trabajo con el usuario en red, buscando a partir de ahí el empoderamiento de estas personas.

## **4. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN**

### **4.1 Conceptualización**

Las RMI, también denominadas salarios sociales, son un conjunto heterogéneo de políticas sociales en forma de prestaciones económicas que procuran garantizar unos ingresos indispensables para las familias en situación económica precaria (Moreno, 2000). Estos programas constituyen, dentro del amplio abanico de gastos sociales, los más directamente encaminados a luchar contra la pobreza y la exclusión mediante la garantía de un nivel de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas. Además, se trata de programas diversos que tienen como denominador común proporcionar un conjunto de prestaciones para familias o individuos en situación de necesidad (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995; Ayala, 1994).

Por un lado, Ayala (2000) identifica cuatro principios fundamentales que cumpliría un sistema de rentas óptimo: solidaridad (redistribución), inserción (inversión en capital humano), vertebración social (externalidad positiva basada en efectos secundarios que benefician a terceros) y extensión de derechos sociales (bienestar social).

Y por otro lado, Milano (1988) define las características generales de la RMI:

- Es una prestación asistencial, se trata de una prestación subsidiaria, entendiendo subsidiaridad como el propósito normativo de que sus solicitantes acudan a ellas después de agotar todas las demás posibilidades que ofrece el sistema de protección social.
- Diferenciada, porque completa los ingresos de beneficiarios hasta llegar a los topes establecidos. Además, requieren la prueba de medios para obtenerla.
- De una cuantía mínima y general, se refiere a unos ingresos mínimos para las personas que lo necesitan.

Se trata, por lo tanto, de una prestación subsidiaria y diferencial respecto de las demás prestaciones sociales, porque sus destinatarios son aquellas personas que por algún

motivo no pueden acceder a las prestaciones de la Seguridad Social existentes o perciben prestaciones insuficientes.

Para concluir con este apartado consideramos preciso añadir que la RMI, no sólo se define como el derecho a disponer de recursos económicos suficientes para satisfacer unas necesidades básicas, sino que también lo hace como el derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo en la vida social. Esto quiere decir que tiene un doble objetivo como veremos posteriormente: garantizar un ingreso mínimo a las personas que acrediten su situación de necesidad y favorecer la inserción social de los perceptores.

#### **4.2 Origen, evolución y situación actual.**

Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión en la UE han evolucionado ampliamente, como podremos ver. Han pasado de ser una cuestión residual a ser un objetivo básico del proceso de convergencia económica. Sin embargo, nos preocupa que esa relevancia programática no se haya traducido en resultados sustanciales puesto que, de manera general, los porcentajes de pobreza antes del inicio de la crisis se habían mantenido o incrementado en la mayor parte de los estados europeos.

Los primeros pasos de reconocimiento se dan en el Consejo de Europa<sup>1</sup>: la prestación de los derechos sociales se reconoce en la Carta Social Europea de 1961 (revisada en 1996), recogiendo los derechos a la “asistencia social” (artículo 13) y a los “beneficios de los servicios sociales” (artículo 14). Con el primero, los Estados parte se comprometen a “velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir estos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada”.

---

<sup>1</sup> El Consejo de Europa es una organización internacional con representación de 47 países del continente. Tiene como objetivo principal la defensa y protección de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, en particular los civiles y políticos. Se reúne en Asamblea General cuatro veces al año y puede emitir recomendaciones, dirigidas al Estado miembro que pueden acarrear medidas de seguimiento; resoluciones, que muestran el posicionamiento del organismo sobre una cuestión; o declaraciones.

A partir de esta línea de actuación, las primeras medidas de lucha contra la pobreza en España y en la UE datan de la década de los años 70, cuando algunos países del norte de Europa aprobaron los sistemas de RMI, seguidos en los años 80 por otros países del Sur (Comisiones Obreras, 2013). El origen de las RMI, por lo tanto, se sitúa en estos años, coincidiendo en los Estados de Bienestar europeos con el incremento de las cifras de desempleo y siendo este el motivo que impulsó su protagonismo.

Si bien algunos países del norte de Europa desarrollaron estos sistemas de RMI, es necesario señalar que fue posteriormente la RMI francesa la principal expresión en Europa del paradigma del modelo de garantía de ingresos mínimos, puesto que fue el primer país del sur de Europa en establecer un programa que actuase a modo de cierre del sistema de protección social como un nuevo mecanismo asistencial con vocación de atención universal a la población. Así, en 1988 Francia aprobó la Ley con la que estableció la RMI como una modalidad de protección, sellando con ella una influencia decisiva en la evolución de la política social en Europa, presentándose como una alternativa a los sistemas del centro y norte, sustentados en una prestación de naturaleza exclusivamente económica. La RMI delimita dos grandes dimensiones en los objetivos generales de sus programas: la dimensión económica centrada en el objetivo tradicional de garantía de ingresos mínimos a la población sin recursos o con recursos insuficientes y la dimensión social, centrada en el objetivo de inserción de los beneficiarios de esos programas. Esta perspectiva de un vínculo inseparable entre la garantía de ingresos e inserción se impuso rápidamente en el continente europeo tras la aprobación de la RMI francesa, influenciando decisivamente las formulaciones de las instituciones europeas (Sanzo, 2005).

De este modo, las primeras iniciativas que adopta la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), después Comunidad Europea (CE), en la lucha contra la pobreza se señalan en los años 1975, 1985 y 1989, mediante los programas “Pobreza 1, 2 y 3” respectivamente. Cuando en 1994 se preparó por la Comisión lo que hubiera sido el 4º programa, el Consejo lo rechazó, considerando que los planteamientos iniciales se estaban convirtiendo en un programa de intervención activa de la UE, infringiendo el principio de subsidiariedad de las políticas sociales (Comisiones Obreras, 2013). Por

este principio, en Europa la cuestión de las RMI ha sido escasamente discutida, ya que él afirma la primacía de los niveles estatales o regionales donde las competencias son de los estados miembros o de sus autoridades locales o regionales (como el caso de España). Las instituciones europeas sólo pueden realizar Recomendaciones que impulsen a los Estados a implantar políticas sociales que aseguren la dignidad humana, no imponer legislación vinculante, que requiere una trasposición por parte de los países miembros (Barragué y Martínez, 2012). Posiblemente se trataba de una excusa para no dedicar fondos a esta materia, de lo cual podemos deducir que el motivo fue “la inexistencia de beneficios por parte de ellos”. Cada país también tiene competencia, por ejemplo, en sus leyes agrarias; sin embargo, eso no ha sido problema para que se cree la famosa Política Agrícola Común (PAC), una cantidad ingente de fondos a dividirse entre ciertos países.

En suma, estos tres programas de lucha contra la pobreza no tuvieron efectos prácticos sustanciales en la reducción de la misma (puesto que había aumentado el número de personas que vivían con menos del 50% del ingreso promedio de su país de 1975 a 1985); sin embargo, contribuyeron a lo que en los años 80 se denominó “dimensión social” de la comunidad pretendiendo reforzar la cohesión económica y social.

En la década de los 90 nos encontramos con la iniciativa más importante en el contexto europeo relacionada con las RMI, la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, del 24 de Junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, que definen por primera vez con cierta concreción la posición comunitaria de 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. Además, el Consejo sugiere que el reconocimiento de ese derecho se haga de acuerdo con una serie de principios comunes (Barragué y Martínez, 2012).

Esta recomendación comunitaria marcó un hito de posicionamiento de la UE en la década de los 90 e influiría en la incorporación de anexo del Tratado de Maastrich y después al Tratado de Ámsterdam de cláusulas de lucha contra la exclusión social y,

en definitiva, en el diseño del futuro MAC social (Método Abierto de Coordinación)<sup>2</sup> que se aprobó en la Estrategia de Lisboa en marzo del 2000.

Sin embargo, la valoración de la Comisión<sup>3</sup> sobre la recomendación de 1992 resaltaba sus escasos resultados y proponía reforzar la relación entre las RMI y su activación laboral, mejorando los dispositivos de inserción laboral de sus perceptores. Se elaboró por ello un nuevo concepto de inclusión activa: “el conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todo ciudadano a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos sociales y de manera particular a la inserción laboral y social. Para lograr este objetivo las políticas públicas y los agentes sociales e institucionales deben de promover acciones y programas que combinen con un adecuado equilibrio la protección social en un sentido amplio, con el diseño de estrategias que promuevan la participación y protagonismo de las personas en su propio proceso de integración social y laboral” (Comisiones Obreras, 2013: 5).

La corrección de la Estrategia de Lisboa (2000) también mostraba carencias y limitaciones. Así, en el Tratado de Niza (2001)<sup>4</sup> se propone como aplicación del MAC social la “Estrategia Europea de Inclusión social” con cinco instrumentos de acción: elaboración y aprobación de unos principios comunes dirigidos a luchar contra la exclusión social y la pobreza; desarrollo de Planes Nacionales de Inclusión Social de carácter bianual; elaboración de informes conjuntos sobre la Inclusión Social; desarrollo de indicadores comunes por la CE de Protección Social (creado en junio del 2000); y la puesta en marcha de un Programa de Acción Comunitario para el periodo 2002-2006, que tendrá continuidad con la denominación de PROGRESS (Programa Comunitario de Empleo y Solidaridad Social) creado en 2006 para el marco 2007-2013.

---

<sup>2</sup> Es un instrumento de coordinación política que se venía perfilando desde 1997.

<sup>3</sup> Informe de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de Junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social [COM (98) 774, de 25 de enero de 1999].

<sup>4</sup> Por el que se modifican el tratado de la UE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2001/80/01).

El siguiente paso se dio en el año 2003, cuando la UE modificó instrumentos de medición de la pobreza, al establecer un nuevo sistema: Encuestas de Condiciones de Vida, siendo su primera aplicación en España en el año 2004. De acuerdo con ello, en el año 2007 siete estados de la UE habían empeorado sus porcentajes de pobreza, seis habían mejorado y dos mantenían sus porcentajes. Así en 2008, cuando se inició la crisis económica, los datos de pobreza en España y en la UE no variaron sustancialmente en relación con la década anterior, como comentábamos anteriormente.

La incidencia de la crisis económica en la evolución de la pobreza y en las nuevas prioridades y propuestas de la UE desembocaron en un proceso continuo de rectificaciones. Por ello, la CE en el 2005 aprueba un nuevo instrumento, el Programa Nacional de Reformas (PNR); y la Agenda Social para el periodo 2005-2010 se revisa en julio del 2008, con la aprobación de la “Agenda Social Renovada. Oportunidades, Acceso y Solidaridad en la Europa del siglo XXI”. Además, el 3 de octubre del 2008 la Comisión aprueba la “Recomendación sobre inclusión activa de la personas excluidas del mercado laboral” (2008/867/CE), sustentándose en tres pilares: renta adecuada, inclusión laboral y/o social y acceso a servicios de calidad.

Estas rectificaciones desembocaron en el reemplazamiento de la Estrategia de Lisboa por la Estrategia Europa 2020 (aprobada por la CE en Junio de 2010), nuevo marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados de la UE, con un nuevo sistema de medición de la pobreza, el indicador “At Risk of Poverty and/or Exclusion” (AROPE) para evaluar la consecución de sus propios objetivos. En el marco de esta estrategia, la Comisión, el 16 de diciembre de 2010, impulsa la “Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social” definida como un marco europeo para la cohesión social y territorial.

Por su parte el Parlamento Europeo aprobó el 20 de Octubre de 2010 una Resolución sobre “el papel de la RMI en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa”, que actualiza la Recomendación de 1992, reforzando políticamente la importancia del establecimiento de las RMI garantizadas.

En definitiva, existe un claro respaldo político de la CE y el Parlamento en la generalización de los sistemas de RMI y la implementación de estrategias globales de inclusión, cuyas líneas de actuación están claramente identificadas y sustentadas en el compromiso de promover una redistribución justa de renta y riqueza. A pesar de ello, sigue habiendo estados, como es el caso de España, cuyos sistemas de RMI y Planes de Inclusión siguen sin ajustarse a los contenidos de las resoluciones y recomendaciones de la UE, como veremos seguidamente<sup>5</sup>.

### **4.3 Pobreza, exclusión y RMI.**

Consideramos imprescindible detenernos en este apartado puesto que, como hemos señalado, las RMI nacieron para constituirse como un instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social, aunque se hayan consolidado como un sistema de renta básica elemental para la cobertura de las necesidades vitales (Hernández y Salvador, 2013).

Una primera consideración es que pobreza y exclusión social son dos realidades diferentes y no siempre interrelacionadas. Así, en la década de los 90 se propuso sustituir el término “pobreza” por el de “exclusión social”, con una perspectiva multidimensional que no se limitase a una mera carencia de recursos económicos, incorporando criterios como el de la participación en el mercado de trabajo, en los sistemas de protección social, en la educación y la cultura, acceso a vivienda e incluso participación política. Por lo tanto, las consideraciones de situaciones de pobreza económica se ampliaron hasta incluir otros factores relacionados con la exclusión. Por ello, vamos a utilizar el indicador establecido en la Estrategia Europa 2020, tasa AROPE, por su criterio multidimensional. Sus parámetros indican que una persona en riesgo de pobreza y exclusión social es aquella cuyo nivel de renta se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y sufre privación material severa o reside en hogares

---

<sup>5</sup> “Las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social para aquellos que no puedan hacerlo...determinando la combinación adecuada de los tres aspectos de inclusión activa”(Recomendación 2008/867/CE).

con baja intensidad de empleo. Este indicador no se aplica a las personas de 60 y más años. Como está armonizado a nivel europeo permite comparar entre países

**Tabla nº1: Comparación entre países de la UE y España (2008-2012).**

	2008		2012	
	UE 27	España	UE27	España
<b>AROPE</b>	23,7%	24,5%	25,9%	28,1%
<b>AROPE Infancia</b>	20,8%	28,2%	21,2%	29,9%

Fuente: Datos del INE y EUROSTAT, publicados en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión social 2013- 2016.

Este cuadro es la agregación de personas incluidas en tres conceptos<sup>6</sup>: pobreza relativa, intensidad de empleo y privación material severa. En el caso del AROPE de la

<sup>6</sup> Pobreza relativa: En países desarrollados, como España, una persona es pobre si no tiene el nivel de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de sus necesidades básicas. Este nivel mínimo se llama “*umbral de la pobreza*” y se sitúa en el 60% de la mediana de los ingresos de todos los españoles. En 2013 el umbral de pobreza para los hogares de una persona era de 7.040 euros anuales (7182 el año anterior). En hogares de dos adultos y dos menores, era de 14.784 euros (15.082 el año anterior).

Privación material severa: Según la Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC) es la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes: no tener retrasos en el pago del alquiler, hipoteca, recibos relacionados con la vivienda o compras a plazos; mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; hacer frente a gastos imprevistos, una comida de carne, pollo o pescado cada dos días (o su equivalente vegetariano); ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; un coche; una lavadora; una televisión a color; y un teléfono. En España (2012) según el INE, la carencia material en los hombres se sitúa en el 16,6% y en el 16,1% para las mujeres.

Intensidad de empleo: El indicador de Baja Intensidad de Trabajo en los hogares (BITH) registra aquellos hogares sin empleo o con baja intensidad (aquellos en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% de su tiempo potencial) con respecto a la población total. En España (2012), el 13,8% de niños y niñas, 14,6% de mujeres y 15,3% de hombres viven en hogares sin personas ocupadas. Sólo nos superan Hungría, Reino Unido, Bulgaria e Irlanda.

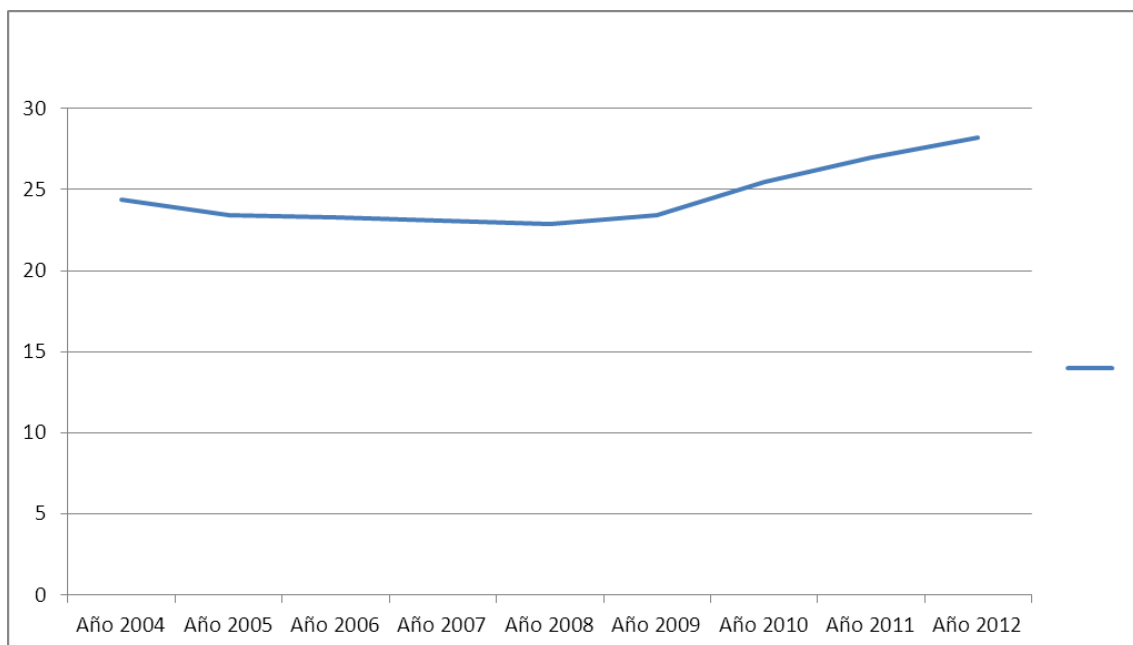
Disponible en: <http://blogs.lavozdegalicia.es/nomepidancalma/2014/02/25/pequeno-diccionario-sobre-pobreza-exclusion-y-desigualdad/>



infancia, mide la población menor de 18 años que vive en hogares en pobreza relativa, privación material o alto desempleo.

En el Gráfico 1 vemos que, en España, la tasa AROPE (2012) es del 28,2% de la población: 13.090.000 personas vivían en riesgo de pobreza o exclusión social. Es importante tener en cuenta que en estos datos se incluyen pensiones, prestaciones por desempleo y otras transferencias sociales. De no hacerlo, la tasa AROPE subiría 12 puntos porcentuales.

**Gráfico nº1: Porcentaje sobre la población total de personas en pobreza y exclusión social (ARPE) España (periodo 2004-2012).**



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://blogs.lavozdegalicia.es/>.

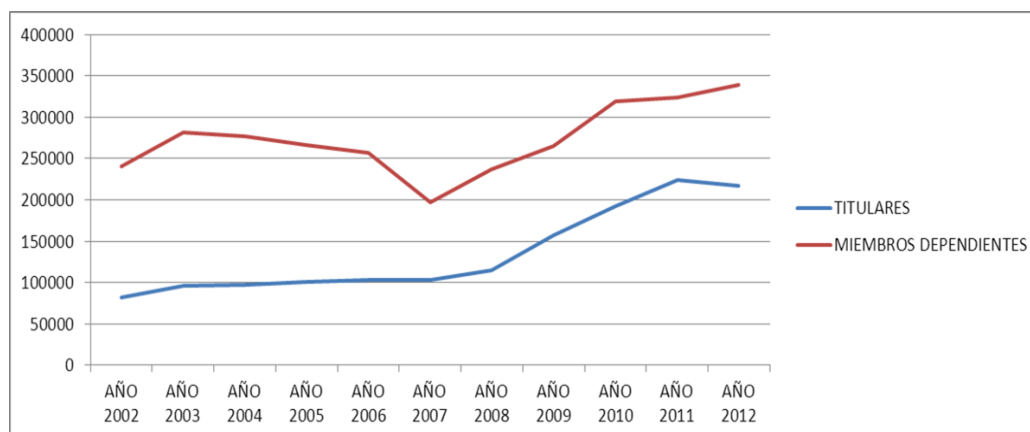
En base a este cambio de concepción y los datos del indicador AROPE, podemos afirmar que uno de los rasgos característicos de la desigualdad y pobreza en España es su estabilidad, puesto que el crecimiento económico registrado desde mediados de los 90 y la notable creación de puestos de trabajo que se crearon no fueron acompañados de disminuciones correlativas de las tasas de desigualdad y pobreza<sup>7</sup> (Barragué, 2012).

<sup>7</sup> Ver en anexos el Gráfico nº5: Evolución de las tasas de crecimiento y desigualdad antes de la crisis (periodo 1995-2007).

En la actualidad, la crisis económica ha venido a empeorar esta situación, aumentando la pobreza y fomentando la aparición de nuevos fenómenos de exclusión social, discriminación y pérdida de derechos. Las consecuencias producidas por esta situación se perciben en:

- El aumento de las prestaciones que tratan de suplir la falta de ingresos provenientes del mercado laboral<sup>8</sup>, doblándose en tan solo 3 años el número de perceptores de prestaciones, pasando del millón y medio en 2008 a más de 3 millones en 2011. Este aumento también se percibe en las RMI, como muestra el Gráfico 2, aunque con cierta moderación desde el 2011, por el endurecimiento de los requisitos, unido a un descenso del gasto por unidad de convivencia y un mantenimiento del gasto total, como vemos en el Gráfico 3.

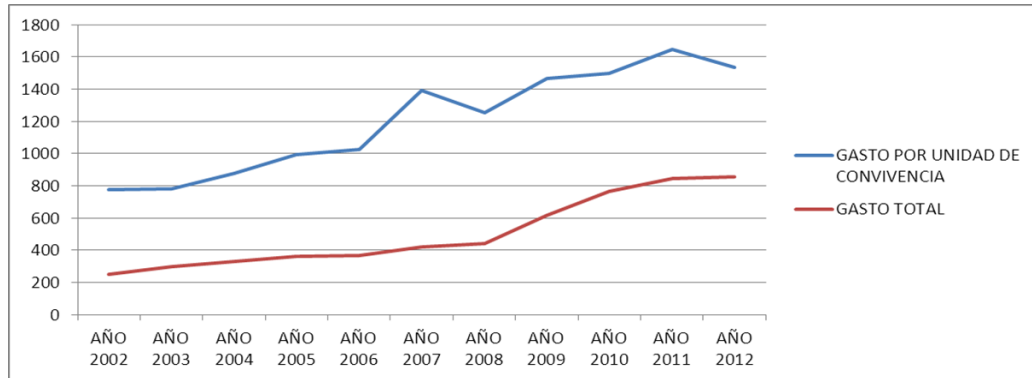
**Gráfico nº2: Evolución de los perceptores/as de las RMI (2002-2012).**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Sanidad y Política Social 2011 y Encuesta de Condiciones de Vida 2012.

<sup>8</sup> Ver en anexos el Gráfico nº6: Perceptores de prestación económicas (evolución 1990-2011)

**Gráfico 3: Evolución del gasto total y del gasto por unidad de convivencia (2002-2012).**

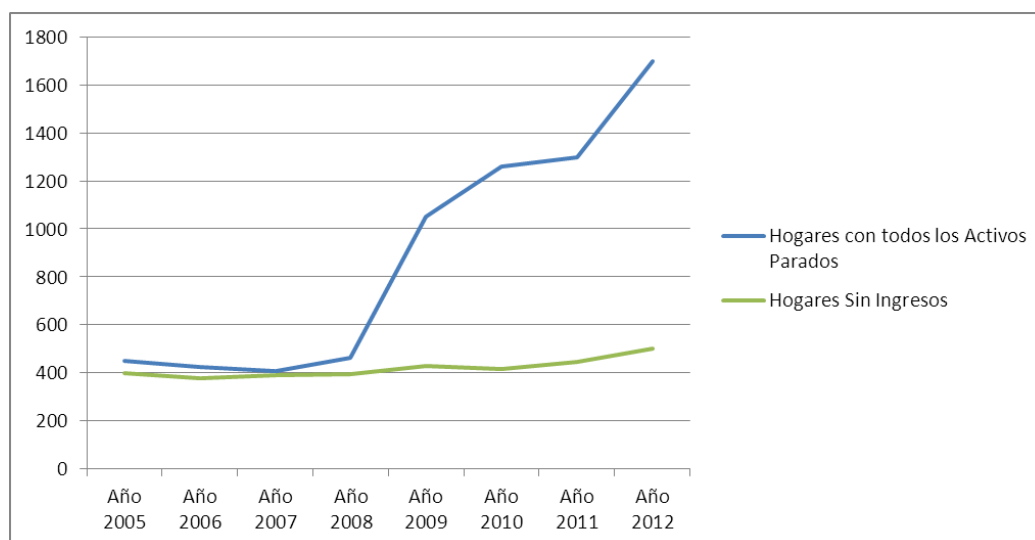


Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria del Ministerio de Sanidad y Política Social 2011.

- Otra de las consecuencias está en la desigualdad y carencia material entre los ingresos de los hogares<sup>9</sup>, que se disparó en 2011, llegando al nivel más alto recogido por Eurostat. Esto ha agravado las situaciones de pobreza y desigualdad en España, que ya antes de la crisis estaban más extendidas que el resto de los países de la UE. Uno de los motivos que influyen en esta cuestión es la destrucción del empleo en los últimos 3 años, unido a elevados costes de vivienda y a un importante sobreendeudamiento de los hogares, como se puede ver en el siguiente gráfico:

<sup>9</sup> Ver en anexos Tabla nº5: Evolución (2004-2012) de la carencia material en los Hogares por CCAA

**Gráfico nº4: Hogares con todos sus miembros activos parados y hogares sin ingresos. España (2005-2012).**



Fuente: Encuesta de población activa INE.

En base a estas consecuencias no es de extrañar que actualmente la sociedad española presente tasas mayores de pobreza y exclusión social junto con el incremento de las desigualdades de renta y una mayor dificultad de acceso a determinados bienes y servicios. Este desalentador panorama consideramos que se explica en gran parte porque no se han abordado de manera adecuada los problemas estructurales que están en la base de las desigualdades: elevado desempleo, falta de cohesión social y territorial, diferencias en la educación, reducción del gasto social (EAPN-ES, 2012). Desde este punto de vista estructural, la crisis ha puesto en cuestión la función protectora de la Administración Pública, ya que ha reducido las prestaciones básicas del Estado de Bienestar y ha aumentado la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios (por ejemplo: las RMI con el endurecimiento de los requisitos). Todas estas cuestiones aumentan el bucle o espiral creciente de la crisis y contribuyen a su reproducción. Finalmente, este contexto supone un gran deterioro no sólo para las personas afectadas sino también para el conjunto de la sociedad, poniendo en entredicho los principios y valores sobre los que se basa el modelo económico y social actual.

#### **4.4 En España.**

Las primeras iniciativas sobre esta materia en España coinciden con la aprobación de la RMI en Francia (1988) y el Ingreso Mínimo Familiar Vasco (1989), siendo los primeros pasos de un proceso que desembocaría en la introducción de prestaciones similares en nuestras comunidades, inspiradas en la RMI francesa. El elemento original en España y la razón por la que se desarrollaron las políticas públicas de lucha contra la exclusión social y la pobreza desde el ámbito autonómico está en lo que Ayala (2000) ha denominado rechazo del Gobierno Central a implantar una renta mínima nacional a finales de los 80.

Para comprenderlo es necesario revisar el contexto político social del momento. Existía entonces una demanda social que reivindicaba algún tipo de prestación social para afrontar las situaciones de exclusión sin ninguna otra protección. La Administración Central decidió profundizar en la política de mínimos específicos con la Ley 26/1990 de Pensiones no contributivas, que supuso la universalización de las pensiones de jubilación e invalidez, las de discapacidad y las prestaciones económicas por hijos a cargo del sistema de Seguridad Social, independientemente de la cotización previa. Pero dejaba fuera tres grandes grupos (Recomendación CE, 1996): minusválidos incapacitados para trabajar, sin reconocimiento de la condición legal de al menos el 65%; excluidos por razones no catalogables como minusvalía pero con el acceso al empleo vedado por la acumulación de problemas personales o sociales; y parados que no pueden acceder a las prestaciones de desempleo por falta de cotización suficiente o que las han agotado. Respondiendo a ello nacieron las rentas mínimas autonómicas.

Por este motivo tenemos en cuenta que nuestro sistema de protección asistencial presenta un diseño dual: la cobertura de las necesidades específicas corresponde a la Administración Central, mediante la Seguridad Social; mientras la protección general contra la exclusión social es competencia de las CC.AA. Por ello, las rentas mínimas

autonómicas se han convertido en la última red del sistema de protección social en España<sup>10</sup> (Martínez, 2004).

Como afirmábamos, las RMI parten de un doble objetivo común, sin embargo, la cantidad de recursos disponibles, la filosofía última y las formas de organización del programa difieren entre CC.AA, puesto que el proceso de implantación de las RMI desembocó en 17 modelos diversos cuyo fin es cubrir un nivel básico mientras dure dicha necesidad.

Puede concluirse así que nuestro sistema de garantía de ingresos es razonablemente extenso, aunque también presenta brechas, solapamientos y una oferta desigual de prestaciones que aconsejan uniformizar el sistema con la aprobación de una ley estatal, que debería articular todo el modelo y garantizar el derecho de protección económica a todas las CC.AA, cuya idea desarrollaremos más adelante.

#### **4.4.1 Contexto y normativa a nivel estatal**

Para comprender mejor la situación, partimos de la Constitución Española (en adelante, CE), la cual establece que “España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho” (art.1.1), entendiendo la cláusula de Estado Social en tanto que posee un eminente valor hermenéutico<sup>11</sup> que vincula a las autoridades administrativas y judiciales en la interpretación del ordenamiento jurídico. Un dato significativo respecto a este artículo es que los políticos querían poner “España constituye un Estado Social y Democrático de Derecho”. Fue el premio Nobel de Literatura Camilo José Cela, senador por designación real, quien afirmó que debía

---

<sup>10</sup> Existen muchas políticas públicas (educación, sanidad, vivienda) que, aunque no pretenden luchar contra la exclusión social, contribuyen a la reducción de la desigualdad y pobreza, promoviendo la igualdad de oportunidades y mejorando la cobertura social.

<sup>11</sup> Tiene ese carácter porque el artículo pide ser interpretado para sacar la verdadera intención del texto y de quienes lo realizaron, que habitualmente suele ir más allá de lo que pone el texto. El artículo es claro, pero hay diversas formas de llevarlo a la práctica, y habrá que ver si esa práctica está de acuerdo con lo que quiere la Ley.

constar “se constituye”, especificando que éramos un estado social y democrático de derecho tras la Constitución (ya que antes que no lo éramos).

Siguiendo a Ekkehart Stein (1990), cabe distinguir dos aspectos básicos de dicho carácter hermenéutico: por un lado, el principio de “obligación social del Estado”, esto es, la presunción de responsabilidad pública en materia de prestaciones sociales; y por otro lado, el establecimiento de una “conexión o modulación social de derechos fundamentales”, en el sentido de que se ha de adecuar el disfrute efectivo de los diferentes derechos a las posibilidades reales de cada grupo social, o lo que es lo mismo, reforzar el aprovechamiento de los derechos de los menos privilegiados, lo que entronca a la perfección con el propósito de las RMI. Por ello, podemos afirmar que las consecuencias jurídicas derivadas de la idea de Estado Social obligan a que los poderes públicos aseguren, independientemente de la conducta particular de cada ciudadano, unos niveles mínimos de subsistencia, a través de mecanismos como el de RMI, en coherencia con la dignidad del ser humano (art.10 CE) y los derechos fundamentales que le son inherentes (Barragué y Martínez 2012).

Lo que pretendemos con esta breve contextualización es no apartar a España de su marco de actuación basado en el Estado de Bienestar<sup>12</sup> y la economía mixta de mercado, donde este fija la producción y el precio de bienes y servicios, mientras que los poderes públicos promueven condiciones para el progreso social y económico, para así conseguir una redistribución equitativa de la renta y garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de desprotección y necesidad.

Mediados los setenta, este modelo comienza a erosionarse y es habitual la crítica de que la factura para las instituciones del bienestar, en términos de deuda pública, pérdida del espíritu emprendedor e ineficiencia económica, era excesivamente onerosa. Luego vendría la crisis del petróleo (1973), que produjo una ruptura con la seguridad; posteriormente, las crisis de los 80, 90 y la actual, y con ellas una reducción progresiva de la inversión en la provisión de bienestar y simultáneamente un aumento de las tasas de desempleo.

---

<sup>12</sup> La evolución del Estado social.

La consecuencia generada a partir de esta nueva situación del Estado de Bienestar es la aparición de nuevas políticas destinadas a subsanar este problema, cuyas medidas se denominan Planes de Lucha contra la Exclusión Social. En estos planes están las RMI y para tener claro dónde se sitúan hay que partir de la distribución de competencias, que se pueden observar en los siguientes artículos de la CE:

- El art. 2 de la CE y el principio de solidaridad; se consagra como principio informador de todo el sistema autonómico y que debe conducir a un concepto de cooperación que impide hacer aquella lectura simple de exclusividad de competencias.
- El art. 9.2 CE ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país. Es el que está motivando al legislador para que contemple medidas de protección específicas para aquellas personas que, por circunstancias diversas, se encuentren en situaciones de dificultad y exclusión social.
- En algunos aspectos el art. 9.2 de la CE se vincula íntimamente con el art. 35 CE, que consagra el derecho al trabajo, puesto que las personas particularmente desfavorecidas, en situaciones de marginación o exclusión encuentran especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a sus carencias: educativas, sociales, económicas y cualificación laboral.
- Asimismo, el art. 40 CE reconoce el derecho al progreso económico y social junto a una distribución regional y personal de la renta equitativa.
- Mientras que el art. 41 CE insta a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente de desempleo.
- Los arts. 148 y 149 de la CE , al tratar del Título VIII “De la organización territorial del Estado” disponen:
  - o Que las CC.AA podrán asumir competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.120). La viabilidad constitucional de las disposiciones



legislativas autonómicas sobre los ingresos mínimos se encuentra, por lo tanto, en el art. 148.1.20 de la CE, que establece: “Las CC.AA podrán asumir competencias entre otras en materias de Asistencia Social, también los estatutos de autonomía si bien con algunos matices”<sup>13</sup>.

- El Estado tiene competencia exclusiva sobre ciertas materias, entre las que señala “La legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CC.AA” (art. 149.1.17 CE).
- El principio de solidaridad y el que recoge el artículo 149.1.1 de la CE “El Estado regulará las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. En este sentido, no debe entenderse de forma que quede desvirtuado el reconocimiento y la garantía del “Derecho a la autonomía de las nacionalidad y regiones” (art. 2 CE).

En definitiva, la instauración de un sistema de garantía de ingresos mínimos en toda España viene a dar cumplimiento a un mandato constitucional por el que se encarga a los poderes públicos el aseguramiento de la procura existencial de todos los ciudadanos, a la luz de la dignidad que les es inherente, que estimula a la vez la persecución de una igualdad real aun no conseguida (Alzaga, 1997; Barragué y Martínez, 2012). Además, el establecimiento de un sistema de garantía de ingresos no es únicamente el cumplimiento de la obligación jurídica que emana de la cláusula de Estado Social del que hablábamos en un principio (art.1.1 CE), sino que también es el resultado necesario al que conduce el establecimiento, por parte del constituyente, de “La dignidad de las personas como fundamento de orden político y de la paz social” (art.10 CE), así como “La obligación que corresponde a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (art. 9 CE). Sin embargo, como hemos

---

<sup>13</sup> Freire O. (1997). *La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*. Recuperado de. *Revista de Treball, Economia I Societat*, ISSN 1137-0874, Nº. 7, 33-56.

visto, la regulación de una política pública en un Estado complejo como es España, requiere también dar importancia al reparto competencial que establece la constitución para así comprender la regulación de la garantía de ingresos mínimos en todo el estado.

#### **4.4.2 Características de las RMI autonómicas y su normativa.**

Cuando se trata de competencias exclusivas<sup>14</sup>, les corresponde a las CC.AA la potestad legislativa, reglamentaria y administrativa, incluida inspección y revisión. Así, el poder de decisión del que disponen en esta materia (asistencia social), es de auténtico poder soberano (Martínez, 2004). A pesar de esta exclusividad hay que tener en cuenta una serie particularidades:

- Respecto a Ceuta y Melilla, sus Estatutos no les confieren competencias exclusivas. En materia de “asistencia social” (art. 21) la competencia comprenderá facultades de administración, inspección y sanción y la potestad normativa reglamentaria. Son, por tanto, competencias de ejecución, caso particular de las competencias compartidas.
- En el caso específico del País Vasco, hay que tener en cuenta que los Territorios Históricos (gobernados por las Diputaciones Forales) tienen su propia atribución de competencias, que en la asistencia social se refieren a competencias de ejecución, sin perjuicio de la acción directa del Gobierno Vasco.
- A su vez, las Corporaciones Locales poseen competencias en materia de Asistencia Social, reguladas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 del 2 de abril, actualmente en proceso de revisión sustancial. En ella se establece que el Municipio ejercerá competencias en la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.2).

---

<sup>14</sup> El concepto exclusividad es sinónimo de reserva absoluta de todas las potestades públicas sobre determinada materia. La exclusividad implica una clara división de materias y la consiguiente atribución de todas las funciones públicas al ente que pasa a ostentar la competencia, en virtud del reparto establecido por la Constitución y el Estatuto.

También afirma que los Municipios (por sí mismos o asociados) con población superior a 20.000 habitantes deberán procurar, en todo caso, la prestación de SS.SS (en adelante Servicios Sociales).

En base a estas particularidades, podemos afirmar que las RMI autonómicas, como ya anunciábamos, se deslindan del resto de medidas de protección social por el ámbito institucional en el que se regulan, las CC.AA, y por su articulación en los sistemas de SS.SS.

La compleja organización de las prestaciones asistenciales en España aconseja entonces el estudio pormenorizado de las RMI autonómicas y sus diferencias territoriales, mediante un estudio comparativo de las diversas regulaciones y un resumen de sus principales características, como paso previo para valorar la eficiencia del sistema en la reducción de la pobreza, exclusión social y desigualdad. La diversidad y complejidad de este sistema se manifiesta en sus características, cuantías, requisitos y duración, entre otras cuestiones. En la tabla nº2 vemos cómo:

- En lo que se refiere a la duración de las RMI, únicamente Asturias, Cantabria, Castilla y León y Madrid no tienen limitado el tiempo de percepción, aunque está sometido a una revisión anual.
- En cuanto a las cuantías de las prestaciones básicas, oscilan desde los 300 euros (Murcia) a 658 (País Vasco) o 641 (Navarra). Luego existen diferencias muy notables.
- Se requiere un tiempo previo de residencia, que oscila entre los 6 meses de Baleares y los 36 meses de Canarias, si bien la mayoría está en los 12 meses.

Algunas Comunidades eximen de este requisito a los emigrantes retornados oriundos de sus territorios cuando fijen su residencia o se empadronen en ellas. Los casos de Galicia y Madrid son los únicos que eximen el requisito de residencia a las personas procedentes de otras CC.AA de procedencia, siempre que exista reciprocidad en la legislación. El problema es que no existe dicha reciprocidad en ninguna otra, por lo que no parece que se vaya a aplicar esta eximente muy a menudo (Martínez, 2004). Esta sería una buena estrategia a

seguir por parte de las CC.AA si se quiere conseguir que un amplio colectivo de las personas pueda beneficiarse del acceso a las prestaciones.

- En cuanto a la edad mínima del perceptor, oscila entre los 18 años de Aragón y Extremadura y los 23/25 años de todas las demás.
- En lo que se refiere a la prueba de rentas exigida, la mayoría la sitúan en disponer de ingresos inferiores a la propia cuantía de la RM o a un porcentaje (70%. 75% u 80%) del IPREM<sup>15</sup>.
- Respecto al empadronamiento previo exigido por todas las normas autonómicas, las que contemplan un periodo mayor son las de Castilla la Mancha y la Comunidad Valenciana con 24 meses.

Estas dos últimas observaciones se pueden ver en el Informe de las RMI 2011<sup>16</sup>, dado que no se encuentran en la siguiente tabla.

---

<sup>15</sup> Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, becas, subvenciones o el subsidio de desempleo entre otros.

<sup>16</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad (2012). Informe de RMI. Año 2011. Recuperado de: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/RentasMinimas/Docs/InformeRMI2012.pdf>

Tabla nº2: Resumen de las características de RMI

CCAA	CONSTITUCIÓN DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA	PERIODO DE RESIDENCIA	DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN	CUANTÍA BÁSICA	EDAD MÍNIMA	POSIBILIDAD DE AYUDA DE EMERGENCIA
Andalucía	1 año	1 año	6 meses prorrogables	397,67	25 años	Si
Aragón	No se exige	1 año	1 año renovable	441,00	18 años	Si
Asturias	6 meses	2 años	No limita tiempo. Revisión anual.	442,96	25 años	No
Baleares	6 meses	6 meses	1 año	417,30	25 años	No (Ibiza) Si (Menorca, Mallorca)
Canarias	No se exige	3 años	1 año	472,16	25 años	No
Cantabria	No se exige	1 año	2 años. Revisión anual	426,01	23 años	Si
Castilla y León	No se exige	1 años	Mientras persistan las condiciones.	426,00	25 años	Si
Castilla la Mancha	1 año	2 años	6 meses prorrogables	423,,70	25 años	Si
Cataluña	1año	2 años	1 año	426,00	25 años	Si
C. Valenciana	No se exige	No se estipula en la ley	3 años	385,18	25 años	Si
Ceuta	6 meses	1 año	1 año	300,00	25 años (excepción menos si tiene menores o discapacitados a cargo, o 18 y 25)	

					años en situaciones especiales tales como orfandad absoluta o tutelado por la ciudad)	
<b>Extremadura</b>	6 meses	1 año	6 meses. Se puede renovar una sola vez	399,38	18 años y 16 años emancipados o desprotección	Si
<b>Galicia</b>	No se exige	1 año	1 año	399,38	25 años	Si
<b>La Rioja</b>	1 año	1 año	6 meses prorrogables	372,76	25 años	Si
<b>Madrid</b>	6 meses	1 año	Mientras que se cumplan los requisitos. Revisión anual	375,55	25 años (excepción menos: menores o personas con discapacidad a cargo)	No
<b>Melilla</b>	18 meses	2 años(IMI) 6 meses (PBF)	1 año(IMI) 6 meses (PBF)	384,84	25 años	
<b>Murcia</b>	No exige	1 año	1 año	300,00	25 años	Si
<b>Navarra</b>	No exige	2 años	6 meses prorrogables a 2 años	641,40	25 años	Si
<b>País Vasco.</b>	1 año	1 año	2 años	621,41	23 años	Si

Fuente: Elaboración propia a partir de, Informe de RMI (2011)

Por otra parte, la tabla nº 3 contiene la normativa en las diferentes CC.AA y en él podemos ver cómo sólo el País Vasco, Murcia, Navarra, Castilla y León y Extremadura, garantizan esta prestación como un derecho subjetivo. Se puede observar también cómo muy pocas han adaptado su normativa a la crisis, lo cual viene relacionado con que sólo 10 CC.AA tienen reguladas por Ley los sistemas de RMI, mientras que el resto lo tienen por normas de inferior rango, Decreto u Orden. Por eso creemos que sería conveniente abrir un proceso de reforma legislativa en el que se incorporaran las demandas de los ciudadanos de cada región y las innovaciones técnicas de los últimos años para conseguir que las RMI fueran realmente un derecho subjetivo de los perceptores que cumpliera los criterios establecidos por las recomendaciones de la UE (Martínez, 2004).

**Tabla nº3: Normativa de las RMI autonómicas.**

CC.AA	DENOMINACIÓN	LEGISLACIÓN
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	D. 2/99
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	Ley 1/93 D.57/94 (modificado por D. 179/94 y D. 125/09)
Asturias	Salario Social Básico	Ley 4/05 Resolución 15/3/06
Baleares	Renta Mínima de Inserción	D. 117/01. Regula la RMI y programas de inserción socio-laboral
Canarias	Prestación Canaria de Inserción (PCI)	Ley 11/07 (modificada por la Ley 11/10) D. 136/07 Orden 10/2/10
Cantabria	Renta Social Básica	Ley 2/07 (Dº y SS.SS)
Castilla – La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	Ley 5/95 D. 179/02 Orden 21-12-06
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	Derecho Subjetivo Ley 7/10 y D. Ley 2/13 (derogados por D. Ley1/14 de 27 de febrero)

CC.AA	DENOMINACIÓN	LEGISLACIÓN
Cataluña	Renta Mínima de Inserción (PIRMI)	Ley 10/97 D.384/11
Ceuta	Ingreso Mínimo Social	Reglamento, 2-11-2010
Extremadura	Renta Básica Extremeña de Inserción	Derecho subjetivo Ley 3/13(primera vez) D. 142/13
Galicia	Renta de Integración Social (RISGA)	Ley 9/91 modificado por Ley 1/99 y Ley 16/04 D. 374/91
Madrid	Renta Mínima de Inserción	Ley 15/01 (art.5 Ley 8/12) D.147/02
Melilla	1. Ingreso Melillense de Integración (IMI) 2. Prestación básica familiar. (PBF) Emergencia social para Necesidades Básicas.	D. 2772 de 18 de mayo de 2009 D. 5637 de 20 de septiembre de 2012
Murcia	Renta Básica de Inserción	Derecho subjetivo Ley 3/94 Orden 16/9/94 (IMI) y Orden 20-10-06 (actualización)
Navarra	Renta de Inclusión Social (RIS)	Previsión Ley Foral 15/06 (Dº subjetivo) Ley foral 1/12 Orden foral 58/12 Orden 193/13
País Vasco	Renta Garantizada de Ciudadanía	Derecho subjetivo/Lambide Ley 18/08 y Ley 4/11 D. 147/10
La Rioja	Ingreso Mínimo de Inserción	Ley 7/03 D. 3/05 (D.24/01) D. 31/11
Comunidad Valenciana	Renta Garantizada de Ciudadanía	Ley 9/02 D. 93/08 Orden 31/7/08 y Resolución 18/8/09

Fuente: Elaboración propia a partir de: Hernández, A. y Salvador, M. J. (2013) e Informe de las RMI (2012).



Finalmente, a partir del Informe sobre la evolución de las RMI desde el comienzo de la crisis (2008)<sup>17</sup> podemos además incluir unas conclusiones generales: a lo largo de la crisis, la duración de la prestación en sentido de ampliarla, y la prueba de rentas han sido los dos elementos modificados en mayor medida; en la actualidad predominan los cambios restrictivos de las condiciones de acceso y en la limitación de la protección; y el incremento de los perceptores se viene moderando por el endurecimiento de los requisitos. Así, mediante la observación de las características, normativa y actualidad de las RMI autonómicas, podemos afirmar que existe una diversidad y ésta hace que en cada una exista una complejidad unida a un tipo de población diferente, lo que quiere decir que “se puede ser más afortunado en función de esta prestación según la CC.AA en la que nos encontremos”. Esto manifiesta la necesidad de una ley general a nivel estatal que establezca unos mínimos para todos y podría ser la principal medida que promoviera el cambio de esta situación de diversidad y desigualdad entre CC.AA.

#### **4.4.3 Contradicciones, incertidumbres y debilidades de las RMI en un contexto de crisis.**

África Martín (2007), trabajadora social (T.S), señala en un estudio cómo desde una perspectiva ideológica, desde la política social, la RMI ha supuesto un avance con respecto a su antecesor el IMI, ya que ahora se establece como una prestación de derecho social de los ciudadanos (en algunas CC.AA). Este avance está favoreciendo un cambio de actitud tanto en los profesionales como en los usuarios. No obstante, en la práctica diaria de la aplicación de las Leyes, en cada CC.AA la respectiva, los profesionales tienen que afrontar algunas contradicciones e incertidumbres que le acompañan. Entre ellas si es un instrumento terapéutico que implica confirmación de las necesidades y confrontación a través del programa de inserción; si bien por el contrario es una forma de controlar y fiscalizar a los beneficiarios; o si es una forma de gestionar los apoyos, una forma de generar autonomía o por el contrario dependencia.

---

<sup>17</sup> Cáritas. (2013). *La Fragilidad de las RMI. Informe sobre la evolución de las RMI desde el comienzo de la crisis (2008-2001)*. Equipo de Estudio Cáritas Española

Con respecto a la Leyes existentes, una de las contradicciones a las que hace referencia esta autora es al hecho de que el establecimiento de las obligaciones de los beneficiarios desvirtúa el carácter de derecho social que se quiere dar a esta prestación. Esto a los T.S nos sitúa en una profunda paradoja de la que es difícil salir, por lo tanto tomar conciencia y distancia de las limitaciones de la Ley y las propias de los profesionales que la aplicamos, es quizá una cuestión sobre la que se debe reflexionar.

Otra contradicción que existe está en que se debe personalizar el tratamiento (intervención social) en cada caso y se reconoce que “en ocasiones, la RMI deberá concederse sin mayores condicionamientos”<sup>18</sup>. Tanto en la primera parte como en la segunda queda implícita la intervención del profesional de referencia (el T.S de los SS.SS).

Estas contradicciones generan a su vez incertidumbres: el T.S acuerda un programa de inserción con el beneficiario y si valora que existe un caso en el que no debiera tener la obligación de cumplir con ningún programa, lo eleva a la Comisión de Valoración que es la que determina estos casos. Es decir, el beneficiario puede tener la suerte o no, de dar con un profesional que acierte con un Programa de Inserción que le ayude, y que realice un adecuado “acompañamiento social”, y el profesional puede tener la suerte o no, de que iniciado este proceso habiendo propuesto o solicitado a la Comisión de Valoración, se dé bien la exención de la obligación a realizar el Programa de Inserción; o bien la suspensión o extinción por el incumplimiento injustificado de las medidas acordadas en éste; y finalmente que la citada Comisión le responda con el plazo y acierto adecuados.

Otra incertidumbre en la que estamos sumidos los trabajadores sociales se basa en “cómo podemos pedir a alguien que cubra sus necesidades básicas con una prestación económica que no llega ni para pagar el alquiler, a la vez de ganarnos su confianza para llegar a una relación de vínculo que sea la base sobre la que establecer el proceso de

---

<sup>18</sup> Hay que tener en cuenta a los grupos sociales de atención preferente en algunas CC.AA: mujeres víctimas de violencia de género, extranjeros y minorías étnicas, y trabajadores desempleados con minusvalías.

integración de esta persona”, es decir, en ocasiones podemos sentir que “engañamos” a la persona puesto que lo que le ofrecemos “no le alcanza para su mínimo vital”. Por eso somos conscientes «del poder» que los T.S ejercemos sobre los beneficiarios de las RMI en los sentidos que mencionábamos anteriormente “ganarnos su confianza haciéndole creer que le garantizará un mínimo vital y su plan efectivo de inclusión en la sociedad y el mercado de trabajo”, sin embargo, afortunadamente este aspecto ha quedado más o menos neutralizado con el paso de IMI a RMI.

Sanzo (2005) por otro lado se centra en los problemas internos de las RMI, siendo el principal problema su consideración como un modelo de solidaridad condicionada, es decir, el acceso a las ayudas no sólo está condicionado a la ausencia de recursos sino a una efectiva disponibilidad personal y familiar para la inserción, cuyo objetivo entonces ya no es únicamente garantizar las necesidades económicas básicas sino sobre todo resolver los problemas de fondo que impiden una correcta inserción social y laboral. Esto requiere un compromiso expreso por parte de los beneficiarios en tanto que a los principios clásicos de comprobación de recursos, subsidiaridad y complementariedad, se le añaden unos nuevos principios de disponibilidad (estar capacitado y dispuesto) en relación con acceso al trabajo y su participación en los programas de inserción.

El segundo problema importante que plantea este autor está en la concepción de las RMI respecto a la contradicción existente entre una vocación de asistencia al conjunto de miembros que componen la unidad de convivencia y un aproximación basada en el acceso de un único miembro de dicha unidad a las prestaciones. Lo que quiere decir es que el acceso a este tipo de prestaciones se limita a una persona por unidad de convivencia, mientras que la prestación tiene vocación colectiva, definiéndose el cálculo de cuantías en términos de unidad de convivencia y fijándose como objetivo de las prestaciones la cobertura de las necesidades a todos los miembros de la unidad. Esta contradicción dificulta el objetivo de consolidar una atención correcta a todos los miembros del hogar desde planteamientos que reconozcan tanto la especificidad de las necesidades individuales como la convivencia de que las prestaciones lleguen a todas las personas a proteger.

Finalmente Hernández (2011), T.S que aborda estas prestaciones desde su puesto de trabajo, considera que la principal crítica a las RMI se basa en que “queda pendiente el desarrollo de una herramienta imprescindible en la creación de empleo y riqueza y son las políticas públicas integrales de empleo para la ciudadanía”. Además según Hernández y Salvador (2013) algunas de las debilidades inherentes a las RMI actualmente vigentes en el contexto español son:

- Falta de vinculación con las políticas activas de empleo.
- Ausencia de una red nacional homogénea, coordinada y en interconexión.
- Baja intensidad protectora y pérdida en la extensión (insuficiente cuantía y endurecimiento de los requisitos con la crisis económica).
- Falta de una Guía de Trabajo Social para una “inclusión social activa”.
- Ausencia de políticas complementarias y transversales (vivienda, mujer y conciliación familiar).
- Necesidad de flexibilidad en la inserción (conexión con el sistema de empleo).

Ante esta situación las autoras consideran que se precisa de la concepción de un sistema de RMI que responda a la naturaleza social de protección a los colectivos con especiales dificultades de inserción socio-laboral y que dé cobertura a los nuevos perfiles que bordean la pobreza y la exclusión social de forma coyuntural, así como a las nuevas realidades y demandas de colectivos muy numerosos como los jóvenes sin empleo e inmigrantes.

#### **4.5 Situación actual de las RMI en Europa.**

Descritas las características básicas del sistema de RMI en España, consideramos conveniente presentar su situación en los países de la UE, con el fin de comprobar la importancia de unas bases comunes establecidas a nivel europeo, junto con la relevancia de que éstas se cumplan estrictamente para que la desigualdad entre países sea mínima. Para ello, en principio, hay que tener en cuenta una serie de cuestiones según Martínez (2004):

- La lucha contra la exclusión social es uno de los seis objetivos de la política social de la Unión Europea, según el art. 136 del Tratado de la CE. Para ello se ponen a disposición otras políticas e instrumentos comunitarios complementarios que contribuyen de igual modo a este objetivo.
- Otro dato a tener en cuenta es, como afirmábamos al principio, que la Recomendación 441/92/CEE del Consejo relativa a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, contiene criterios comunes en cuanto a la RMI y las prestaciones sociales vigentes actualmente en los Estados miembros y aplicados a escala nacional mediante diversas medidas.
- Los principios comunes que recomienda respetar están basados en el respeto de la dignidad humana de toda persona que no disponga, por sí misma o en su unidad familiar, de recursos suficientes. Para las personas mayores civiles y cuya edad, salud y situación familiar les permita ejercer una actividad profesional, el disfrute de este derecho se supeditará a la disponibilidad activa para el trabajo. El derecho no tendrá límite de duración mientras que se mantengan las condiciones de acceso y deberá ir acompañado de medidas que favorezcan la integración social económica y social de los beneficiarios.
- Se insta a los Estados miembros a aplicar este derecho según las siguientes pautas: la cuantía de los recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas se fijará por distintos tipos y tamaños de unidad familiar, según nivel de vida y de precios; podrán fijarse cuantías complementarias para cubrir necesidades específicas; las cuantías serán fijadas por referencia a indicadores adecuados, como el ingreso medio disponible del Estado miembro, las estadísticas de consumo familiar, el salario mínimo legal o los niveles de precios; se instaurarán normas de ajuste periódico, se simplificarán los procedimientos administrativos y se garantizará poder interponer recursos; se mantendrán los incentivos para buscar trabajo; la ayuda económica será diferencial y cubrirá la diferencia entre los medios de la unidad familiar solicitante y la cuantía fijada como recursos suficientes; y las prestaciones se garantizarán en el marco de los sistemas de protección social.

En base a esto, Zalakain (2014) en el “Informe FOESSA” nos señala cómo los Estados miembros han desarrollado cada uno su propio sistema de RMI basándose, desde al menos 1992, en la primera Recomendación de la CE sobre la inclusión de la dimensión social en el proceso de integración europea. Estos sistemas han formado parte del núcleo duro de las políticas sociales y por ello se detectan una serie de tendencias comunes en su diseño organizativo y en sus planteamientos conceptuales:

- El carácter hegemónico del paradigma de inclusión. El interés por la activación es característico de los países occidentales, plasmado en dos elementos: una mayor vinculación entre políticas sociales y de empleo, y una mayor tendencia al establecimiento de restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones sobre los perceptores de las prestaciones. Este paradigma de la activación ha sido objeto de críticas por su énfasis en la responsabilización individual sobre las situaciones de pobreza y desigualdad, que desatiende a las condiciones estructurales de estos procesos, y al individualizarlos, oculta la naturaleza política.
- Rentabilización del empleo y protección de trabajadores pobres basada en las políticas de “making work pay” o rentabilización del empleo, dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable, tanto para los perceptores de las RMI como para las personas inactivas. Su desarrollo se relaciona con la teoría de la “trampa de la pobreza” que requería establecer incentivos positivos y negativos, para forzar el paso de la inactividad a la actividad, pero también con la extensión del fenómeno de los trabajadores pobres, que cuestiona la capacidad inclusiva del empleo asalariado. Al margen de si esto es real o no, lo cierto es que el desarrollo de estas políticas de forma adecuada pueden tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inserción laboral y en la protección de los trabajadores de bajos salarios.
- Articulación entre el sistema fiscal y sistema de garantía de ingresos. Las llamadas deducciones o créditos fiscales reembolsables, las políticas fiscales con las políticas de garantía de ingresos y apoyo a familias. La deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda hasta cero como ocurre con el

resto de deducciones, pero si la deducción es superior a la cuota o las retenciones practicadas se le convierte en una transferencia neta que le abona al contribuyente. También rompe con el principio diferencial en el que se basan los sistemas tradicionales de RMI como los “in work benefits”. La valoración de estos programas es objeto de debate y depende del objetivo de valoración y de las muy variadas opciones adoptadas en cuanto a diseño.

- El paradigma de la inversión social. Hay un cambio del énfasis, de unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación. Las políticas buscan tanto el desarrollo del capital humano y el aprovechamiento eficiente del capital, como la consecución de mayores cuotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado laboral de grupos tradicionalmente excluidos. En la práctica no se ha impuesto con rotundidad y se ha cuestionado el hecho de que implique una mayor atención de aquellos que precisan, dada su situación, más reparación que preparación.
- Integración y simplificación. Destacan en la mayor parte de los países de Europa dos tendencias de interés: por un lado, una tendencia a la descentralización otorgando una mayor autonomía a las unidades subestatales (caso de España); y la tendencia a la racionalización del sistema de prestaciones. Esta tendencia se vincula a la simplificación del sistema y su correcta integración en el conjunto de las políticas de protección Social.

En cuanto a la legislación de los países europeos sobre la garantía de ingresos mínimos<sup>19</sup>, se observan tres conclusiones que actúan de manera desigual, puesto que hay que tener en cuenta que están influenciados en parte por el Estado de Bienestar predominante en cada lugar<sup>20</sup>. Así, el cambio que se ha producido en los últimos años se dirige hacia una mayor vinculación de estos mecanismos con el empleo, estrategia denominada por Ivor, L. y Heather, T. (2000) como “lo primero es el trabajo” (work first). Este modelo de workfare o filosofía de la inclusión activa tiene como objetivo

<sup>19</sup> Datos de SaMip y MISSOC. Ver en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=22>

<sup>20</sup> Anexos: Modelos de Bienestar en la UE.

acabar con la dependencia, de forma que el empleo sustituya cuanto antes a la asistencia. Asume, así, la idea de que todas las personas capaces son empleables. Otra cuestión significativa es que en una mayoría de países la normativa reconoce a los ciudadanos una titularidad tendencialmente universal a la prestación, si bien el desarrollo por vía legislativa particulariza y diferencia las prestaciones. Por último, por lo general las cuantías básicas de las políticas de garantía de ingresos están fijadas en el ámbito nacional. En algunos pocos países, sin embargo, las cuantías difieren, a veces significativamente, en el nivel regional (es el caso de España).

El sistema de RMI, por lo tanto, no es exclusivo de nuestro país, ya que está presente en la mayoría de países del entorno. Finalmente, según Busilacchi (2008) todos los países de la Unión Europea, salvo Grecia, Italia y Hungría, cuentan con algún programa de RMI. Sin embargo, los programas europeos tienen a su vez muchas diferencias, pudiendo clasificarse de varias formas.

Una primera clasificación tendría en cuenta la uniformidad del sistema, distinguiendo entre:

- Sistemas Uniformes: la RMI es la gran figura y el principal medio para reducir la pobreza (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Luxemburgo).
- Sistemas Diversificados: la RMI juega el papel de “último recurso” (Bélgica, Irlanda, Francia, Austria, países del sur).

También pueden diferenciarse en función de los requisitos exigidos para poder acceder a las ayudas, y de la generosidad de los programas. Busilacchi (2008) combina ambos elementos, obteniendo la siguiente clasificación:



**Tabla nº4. Diferencias en función de los requisitos y generosidad de los programas.**

<b>GENEROSIDAD/RIGIDEZ</b>	<b>RIGIDEZ BAJA</b>	<b>RIGIDEZ MEDIA</b>	<b>RIGIDEZ ALTA</b>
<b>Generosidad Baja</b>		Bulgaria, Lituania, Polonia	Francia, Letonia
<b>Generosidad Media</b>	Noruega, Suecia	Eslovaquia, Estonia, Portugal, Chequia, Rumanía, Austria	España Eslovenia
<b>Generosidad Alta</b>	Reino Unido, Finlandia	Irlanda, Malta, Chipre, Alemania, Holanda, Austria	Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica

Fuente: Elaboración propia a partir de Busilacchi (2008).

Estas diferencias tienen que ver con la falta de armonización europea en un tema tan sensible como la protección social. Sin embargo, en los últimos años se ha reabierto el debate sobre la conveniencia de coordinar los programas nacionales a través de las instituciones comunitarias, jugando un papel primordial la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza (EAPN-ES, 2012). Esta Red ha llegado a demandar la elaboración de una directiva comunitaria para armonizar los programas europeos y dotarlos de requisitos mínimos comunes.

Siguiendo este planteamiento, algunos autores, como De Giorgi y Pellezzari (2006), han propuesto una RMI europea idéntica para todos los ciudadanos de la Unión. Sin embargo, pese a la voluntad coordinadora de diversos agentes vista, la realidad nos sigue ofreciendo un panorama desigual en Europa.

Esta desigualdad es especialmente preocupante en la situación actual, con unas bolsas de pobreza muy dispares en los países europeos. Sin embargo, este asunto es muy complicado porque la UE “no lo va a pagar”, ya que cada país tiene una situación de pobreza, exclusión y desempleo muy dispares y la capacidad económica de los Estados (recaudación y déficit) son muy distintas.

## **5. LAS RMI EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL PROFESIONAL**

### **5.1 Entrevistas a 4 Trabajadores Sociales**

Una vez delimitado el marco teórico de las RMI nos trasladamos a la parte práctica, es decir, a lo que se enfrentan los T.S en su día a día, de esta cuestión surge la relevancia

de entrevistar a profesionales, para así conocer la realidad de la teoría frente a la práctica y ver como lo trasladan adaptándose al contexto del momento, en su trabajo diario. Nos propusimos conocer sus puntos de vista sobre los debates actuales entorno a este tema mediante una entrevista que contiene 15 cuestiones de las cuales obtuvimos tanto puntos de encuentro como de desencuentro, hay que tener en cuenta por lo tanto la percepción de cada uno desde su puesto de trabajo y como T.S. Las entrevistas se realizaron a los siguientes profesionales:

- ❖ Belén Rodríguez: T.S del CEAS Delicias Argáles (SS.SS Básicos. Ayuntamiento de Valladolid)
- ❖ Arantxa Hernández: T.S del CEAS Miguel de Unamuno (SS.SS Básicos. Ayuntamiento de Palencia); y profesora del Departamento de Sociología y Trabajo Social (Universidad de Valladolid)
- ❖ M<sup>o</sup> José Salvador: Jefa de Sección Familia en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, que es la unidad administrativa de la Junta de Castilla y León responsable de la gestión de la RGC en esta provincia; y además profesora de la Universidad de Valladolid.
- ❖ Carlos Mielgo: experiencia laboral de veinticuatro años como Trabajador Social en CEAS de Vadillos del Ayuntamiento de Valladolid y dos años como profesor en la UVA en la Facultad de Educación y Trabajo Social. Estudios de Trabajador social y Sociología cursados respectivamente en la UVA y la Universidad Pontificia de Salamanca.

De ahora en adelante en este apartado, presentamos las cuestiones planteadas con sus respectivos y diferentes puntos de vista:

### **1. Actualmente, ¿Las RMI generan o evitan la exclusión?**

En esta cuestión hay diferentes opiniones, algunos coinciden en que genera y mantiene la exclusión porque están enfocados a ser un instrumento de control social y canalización del orden social. Por ello, desde la perspectiva del T.S la superación de la exclusión se queda “cojo”, lo que hace desde este punto de vista es de “colchón social”.

Otros, sin embargo, consideran que “evita que vaya a procesos más graves de exclusión”, y que “ni evita ni genera, lo que facilita es la normalización de las personas ya excluidas”.

## **2. ¿Aseguran la cobertura de las necesidades básicas?**

En esta cuestión también sobresalen diversos puntos de vista: desde que “no las aseguran al ser planeadas desde una renta familiar” y lo que hace “es contener y no resolver”, hasta el planteamiento opuesto que cree que “sí las cubre, precisamente porque es en función del número de personas en la unidad familiar”.

Frente a estas dos opiniones existen otras dos que consideran que “dependiendo de contextos”. Si se entienden necesidades básicas, aseo, mantenimiento, etc. sí las cubrirían, pero si va más allá en temas de vivienda y gastos médicos, la respuesta es que no. Por ello se considera que las cuantías de las RMI deberían ser personalizadas y dependerían del profesional.

## **3. ¿Desincentivan el empleo u obligan a completarlo con rentas sumergidas, teniendo en cuenta las diferencias entre lo rural y urbano?**

Coinciden en que no desincentiva el empleo y en que es muy difícil emplear a muchas personas, siendo esto lo que puede desincentivar a cierta población. Esta dificultad de emplear a las personas por la inexistencia de políticas activas que así lo permita, se une como decíamos anteriormente a que en ocasiones no cubre las necesidades básicas y se vean obligados a completarlo con rentas sumergidas.

Además, para uno de los profesionales “la existencia de la contraprestación y sus obligaciones es un motivo por el que no se desincentiva el empleo”.

En cuanto a las diferencias entre rural y urbano coinciden en que hay mayores dificultades en el ámbito rural sobre todo por el seguimiento del profesional ya que es menos continuado, y porque desde ese ámbito hay aún más dificultades de emplearles.

#### **4. ¿Son necesarias más medidas específicas para el acceso al empleo?**

Hay un consenso que asegura que sí son necesarias más medidas, dirigidas a este nuevo concepto de empleabilidad a trabajos más “flexibles, creativos...”trabajando con el usuario, su red y la comunidad.

Sin embargo, uno de los profesionales matiza que no todas las situaciones están asociadas a la necesidad de un empleo, y en ese sentido, también se necesitan más medidas socio-laborales.

#### **5. ¿Es posible mejorar el funcionamiento de los dispositivos teniendo en cuenta el punto vista de las personas que demandan esta prestación?**

En esta cuestión también coinciden que hay que tener en cuenta a los usuarios en varios sentidos “para que no lo perciban tan controlador y burocrático”, para “seguir su ritmo participando la propia persona en su proyecto y ver a la persona en sí, no sólo sus problemas y circunstancias”, para trabajar “con su red para que la intervención sea integral y se integre en su función”, todo esto porque depende de ellos, lo único que depende del T.S es “el seguimiento que realice y la forma de organizarse”.

En esta pregunta cabe resaltar que este objetivo de integrar cada vez más al usuario se puede complicar por la reforma de la Ley del Régimen Local, ya que lo perjudica al centrarse en el ámbito autonómico y no en el local, siendo este primero más lejano al ciudadano.

#### **6. ¿Cómo es el perfil dominante de los solicitantes?**

Coinciden en la existencia de una multiculturalidad y familias monoparentales. Uno de los profesionales además hace referencia a nuevos perceptores/demandantes hombres solos, mayores, con conductas depresivas por la pérdida de su trabajo y sentimiento de inutilidad, cargas familiares derivadas de un divorcio, mujeres con hijos a cargos y poca formación. Hay pocas familias de clase media. Y dependiendo de zonas las diferencias entre mujeres y hombres sobresalen en algunas ocasiones.

En definitiva, el porcentaje es mayor en situaciones estructurales y menor de coyunturales, estas son cada vez más normalizadas (pérdida de empleo, familia...) y por su continuidad pasan a ser estructurales.

Aquí uno de los profesionales nos resalta más bien la población que no entra y son los jóvenes entre 20-30 años, con diversas dificultades y es difícil sacarlos de ese bucle. Es un nuevo perfil detectado, hay que tener en cuenta que son el futuro en exclusión y con el que apenas se trabaja porque no hay una línea de inserción.

### **7. ¿Qué podemos exigir a las RMI autonómicas en la actual crisis?**

En esta cuestión existen variedad de opiniones: “Seriedad, cuantías dignas, una política homogénea, Inserción real con recursos (programas/servicios) y no dar por dar”, “que sea un derecho universal, individual, incondicional y suficiente”, “que atienda a las necesidades básicas, se desarrollen más proyectos de actividad socio-laboral, una mayor dotación de recursos económicos y humanos, y atender a determinados colectivos específicos más vulnerables” y finalmente “que sigan siendo un soporte de garantía de ingresos en el marco de la UE y que sirvan no sólo de control sino de itinerarios personalizados para lograr su empoderamiento”.

### **8. ¿Consideras imprescindible definir un mínimo económico en el territorio del Estado, y quizás posteriormente en la UE?**

Existe un consenso de que sí, uno de ellos cree que es necesario para que se considere como un “derecho universal” y otro que es necesaria una homogeneidad para que “no se creen ciudadanos de primera, segunda o tercera, según el lugar”. La diversidad de opiniones se centra en que “no se vive igual con el mismo dinero en todos los lados” y en que lo que se debe de establecer es “una Ley de estatal de SS.SS y a partir de ahí definir unos catálogos y prestaciones donde estarían las RMI, el problema es delimitar hasta dónde puesto que las cuantías considera que deberían de ser individualizadas con unos baremos y variables en el tiempo”.

### **9. ¿Estamos haciendo beneficencia o asistencia social, por la ineficiencia de esta prestación garantizada como derecho subjetivo?**

Coinciden algunos que incluso en algunos lugares que está reconocido como derecho subjetivo se está haciendo beneficencia pública al no cubrir las necesidades básicas y el bienestar en general. Además uno de los profesionales considera que “estamos volviendo a la asistencia social más pura y dura”.

Finalmente, otra de las profesionales considera que como en CyL está asegurada como derecho subjetivo no se está haciendo beneficencia y por ello debería estar garantizado en todas CC.AA.

**10. ¿Es necesario exigir una contraprestación, si es una prestación garantizada y un derecho del ciudadano?**

En esta cuestión existen diversidad de opiniones, desde el profesional que considera que sí aunque sea incongruente si es un derecho “pero por el componente social que tiene se debe exigir”. El que cree que sí pero que “debería de elegirse, aunque sí es verdad que la contraprestación en ocasiones es más rápida”. El que considera que es necesaria para “asumir el compromiso de superar la situación en la medida de lo posible” y el que considera también que “debería de elegir el usuario si sólo se quiere beneficiar de la prestación o también de contraprestación, aunque también es necesario señalar que hay situaciones en las que es necesario obligar, pero por lo general no”.

En definitiva, insisten y coinciden en que “Es un instrumento para el profesional, es decir, un medio no un fin”.

**11. ¿En qué medida las RMI genera dependencia, es un instrumento de promoción o es un instrumento de control?**

Coinciden en que es un instrumento de control los cuatro, sin embargo, también hay profesionales que creen que se dan las tres situaciones en la actualidad según las circunstancias de la persona.

Además algunos de ellos ven el control en el sentido de “contención social”.

**12. ¿Deberían estas prestaciones deslindarse de los SS.SS?**

Coinciden los cuatro profesionales en que deben mantenerse en los SS.SS por diversos motivos: “en la medida que los SS.SS implican acompañamiento y en la Seguridad Social sólo implicaría una renta universal”, “deben de mantenerse en lo no contributivo porque es el alma de los SS.SS y el medio natural del T.S y por ello deslindarlo de los SS.SS sería ir marcha atrás”, “porque su actuación sobre la exclusión

es muy importante” y “deben seguir como cobertura de las necesidades básicas y por el acompañamiento que implican”.

Una de las T.S nos señalaba además cómo Euskadi ya lo hace desde los servicios de empleo.

### **13. ¿El incremento de las demandas ha supuesto un desbordamiento de los SS.SS?**

Existe un consenso en que las demandas han aumentado. Sin embargo, sólo dos de ellos considera que existe un desbordamiento, las otras posiciones consideran que “pese a haber aumentado lo cuantitativo y la presión se están atendiendo las demandas”. Lo que realmente preocupa, por otro lado, según una de las profesionales, no son los datos cuantitativos sino lo cualitativo: “cada vez situaciones más recrudescidas desde las raíces afectando a menores y jóvenes privándoselos de ciertas oportunidades”.

Los que consideran que ha habido un desbordamiento creen que no sólo ha sido en las RMI y en éstas se debe por su “nuevo planteamiento”, el cual genera más trabajo.

### **14. ¿Qué tipo de actuación realiza el profesional en concordancia con los objetivos de esta prestación y los usuarios que la demandan?**

En esta cuestión hay diversos puntos de vista: “debe realizar T.S en todas sus dimensiones y tiene la oportunidad de llevar a cabo una tarea de valoración, seguimiento, libertad y confianza”, “hacia un empoderamiento y considerando las RMI como un medio no como un fin”, “siguiendo el ritmo del usuario en el proceso de valoración social y su proyecto individualizado” y “elaboración de informes y definición y seguimiento de las pautas en cuanto a la inserción social y laboral”.

### **15. ¿Los trabajadores sociales deberíamos de implicarnos más mediante las nuevas metodologías y deberíamos esforzarnos en despertar el deseo, motivación a las personas excluidas, para no generar una dependencia a esta prestación o cree que no nos incumbe a nosotros?**

Existe un evidente consenso. Creen que sí y “depende del enfoque del T.S”, que hay que hacerlo “desde el puesto de trabajo y otros medios”, “es una obligación trabajar con el usuario y verle más allá de sus circunstancias y problemas” y finalmente “implicación con todos usuarios en situaciones de vulnerabilidad, y para una mejor actuación es necesario una formación continuada”.

En definitiva, de estas cuestiones se deslindan las siguientes conclusiones e ideas principales:

- “Puesto que el profesional está en un puesto público y esto se financia con dinero público, el profesional se debe tanto al usuario como a la ciudadanía que hace posible su trabajo”.
- La Junta de CyL es la responsable de las solicitudes y el T.S del seguimiento, desarrollo de las medidas de inserción, evaluación y control; por este motivo está en manos del T.S y su forma de trabajar con el usuario la forma de abordar cada una de las problemáticas.
- “Hay que ver al usuario más allá de sus problemas y circunstancias. Siguiendo su ritmo y dejándolo elegir”.
- “Hay que trabajar con las personas para empoderarlas y hacerlas participes de su cambio”.
- Finalmente, no son sólo necesarias medidas laborales, sino socio-laborales, porque las problemáticas van más allá de la necesidad de un empleo. Para conseguirlo, nuevas metodologías más creativas y un trabajo “con la red y la comunidad”.

## **5.2 La tipología de los solicitantes.**

En este apartado nos vamos a centrar en Serrano y Arriba (2001). Para ellos, algo característico de estas prestaciones es cómo se produce la implementación del programa, cómo se traduce en derechos y para qué colectivos. Así, los profesionales del T.S tienden a distinguir dos tipos de usuarios: quienes tienen problemas estrictamente económicos (considerados “normalizados” o “no están en riesgo de



exclusión”) y quienes tienen otros problemas o carencias añadidos, clientes habituales de los SS.SS (considerados “excluidos sociales, marginados” o “en situación, riesgo de exclusión”). Luego el criterio de delimitación de “exclusión” empleado es el de las carencias o problemas más allá de lo económico. Acorde a esta visión, se clasifica de forma dicotómica a los usuarios del programa, diferenciando entre: pobreza sobrevenida/pobreza heredada, los que han perdido todo/ los que nunca han tenido nada, los nuevos pobres/los pobres de siempre, los excluidos<sup>21</sup> circunstanciales/los excluidos de nacimiento, la población normalizada<sup>22</sup>/ los propiamente RMI y los económicos/los sociales.

En su artículo de los “usos de RMI en España”, además hablan de la percepción de los usuarios sobre sí mismos, viendo las causas que se atribuyen a cada situación, las perspectivas atribuidas a los usuarios y el tipo de usuarios. Estas atribuciones causales de su situación y de enfrentarse a ella y al futuro dependen de la percepción que cada usuario hace de sí mismo, dando lugar a dos percepciones:

- Perspectiva circunstancialista: supone estar necesitado o en situación de necesidad; significa “estar en” o pasar “por determinadas circunstancias” en las que se carece de recursos de empleo. Es la “nueva pobreza”, la población menos acostumbrada a los SS.SS.
- Perspectiva esencialista: “ser algo”, es decir, ser pobre o marginado en una sociedad. En ocasiones se asume la etiqueta que potencia los argumentos victimistas y fatalistas. Es la población que tradicionalmente acude a los SS.SS; considerados por los T.S “clientela habitual”.

Además, se atribuyen las causas de la situación a razones externas (relacionadas con la situación de “mercado de trabajo” o a las desigualdades de reparto de recursos) y razones internas (de formación y reciclaje o posibles errores de la persona).

---

<sup>21</sup> Consideramos excluidos a quienes tienen problemas añadidos a lo económico o que sus ingresos provienen de la economía informal.

<sup>22</sup> Son familias normalizadas, familias en paro, con recursos sociales o con ingresos ligados a la economía formal.

Algunos estudios y normativas aluden a conceptos como carencia de medios económicos y exclusión social, que aunque están relacionados, tienen contenidos diferentes y, por tanto, requieren respuestas distintas y complementarias. Considerándolas como:

- Coyuntural o “personas no excluidas”: obedecen exclusivamente a una carencia temporal de recursos, en la que la integración social no está comprometida a corto y medio plazo.
- Estructural o “personas en situación/riesgo de exclusión”: concurren también factores sociales. En su origen hay factores de marginación o discriminación que comprometen la integración social; los destinatarios han sido beneficiarios de otras prestaciones sociales o han participado en programas de inserción; han existido intervenciones en materia de protección de menores; existen otras dificultades asociadas a la edad, formación, colectivos con necesidades especiales u otras que dificultan la integración social.
- “Exclusión crónica”: originada por factores sociales. Se identifican con ese porcentaje de desempleo inevitable, que el Estado ha de soportar como una “carga social”.

Además, hay que tener en cuenta a los grupos sociales de atención preferente en algunas CC.AA: mujeres víctimas de violencia de género, extranjeros y minorías étnicas, y trabajadores desempleados con minusvalías.

Finalmente, esta conceptualización de las situaciones de exclusión van a implicar compromisos y PII (Proyecto Individualizado de Inserción) diferenciados.

### **5.3 Los tipos de atención**

De la tipificación de los solicitantes se derivará un tratamiento social diferenciado, bien si la situación de exclusión social obedece a una razón en la que no hay exclusión, existe riesgo/situación de exclusión o de “exclusión crónica” (Hernández, 2013).

Teniendo en cuenta esto, tenemos un contexto en el que las RMI son programas creados en el marco de la exclusiva competencia en materia de servicios sociales y

asistencia social de las CC.AA. El T.S, por lo tanto, es un eje importante en los procesos de los Programas de RMI y su papel y el de los SS.SS se considera central (Serrano y Arriba, 2001).

Al depender de cada CC.AA, cada T.S ha de tener en cuenta una serie de premisas:

- Según la CC.AA, la RMI será una ley de segunda generación, mientras que en otras, al haber incorporado las leyes de nueva generación a los SS.SS introducen el reconocimiento de los derechos sociales como subjetivos (Hernández, 2013).
- La Intervención Social se basará en recepción de la demanda; detección de existencia de situación/problemas; diagnóstico social individualizado e interdisciplinar; valoración en equipo (Individual, Familiar, Comunitaria); negociación con el usuario en la prioridad de satisfacción de necesidades y acciones a acometer; diseño, elaboración, aceptación y suscripción del PII; intervención en función del PII; seguimiento, acompañamiento, valoración; y evaluación conjunta / reprogramación.
- Los itinerarios de inserción son diferentes, según la situación de la persona.

Frente a estas premisas, nos encontramos en la actualidad con una sobrecarga de los SS.SS por el aumento de las RMI donde las vías de salida a esta situación se basan en la insistencia de las funciones propias de la Asistencia Social y la apertura de espacios de acompañamiento y acción comunitaria.

Así, según Aguilar, Llobet y Pérez (2012) las funciones propias de los SS.SS son el apoyo cotidiano a las personas que han perdido su autonomía, la tutela y protección de los menores e incapacitados o vulnerables a tratos inadecuados y el apoyo a las personas con dificultades especiales de integración social. En base a estas funciones es admisible que las RMI sean gestionadas por los SS.SS, aunque formen parte de la garantía de rentas y algunos autores argumenten la necesidad de desligarlo de los SS.SS<sup>23</sup>. Hacemos referencia a la tercera función, al apoyo a personas que se

---

<sup>23</sup> Como se puede ver en el Informe FOESSA adjunto en anexos.

encuentran con especiales dificultades para su integración social. Se trata, por lo tanto, de una actuación de los profesionales como medio de intervención asociado a un proceso de acompañamiento, utilizarlas como medio, no como fin.

Para llevar a cabo esta actuación, los autores consideran necesario diferenciar las políticas inclusión e incorporación, ya que una acción eficaz contra la exclusión social necesita de ambos tipos de política, considerando la multidimensionalidad y transversalidad de ambas de forma diferente:

- Las Políticas de Inclusión articularán mecanismos que aseguren la eliminación de barreras, abran oportunidades a personas con más dificultades y se adapten mejor los servicios.
- Las Políticas de Incorporación articularán, gestionarán y acompañarán un proceso personal de incorporación.

Así, la tarea propia de los SS.SS es las Políticas de inclusión e incorporación es el trabajo de “apoyo social” a la incorporación mediante procesos o itinerarios; la idea de partir de las potencialidades de las personas para desarrollarlas y potenciarlas; y la idea de que este desarrollo se produce a partir de una situación de partida que evoluciona a partir de una dirección/direcciones/fases.

Además, esta idea de acompañamiento incluye elementos como la gestión del caso (continuidad en la relación de la intervención social, relación de colaboración y confianza) y la idea de participación de las personas.

A su vez, el concepto de proximidad está unido a cercanía y confianza; activa (asegurar el acceso de la población excluida); y existencial (en referencia con el papel de cada persona).

En definitiva, se establece una nueva relación entre prestación económica y actividades de inserción, como dos lógicas distintas con procedimientos diferenciados, basados en un proceso de acompañamiento social individualizado y adaptado a cada realidad, unificando las responsabilidades sobre cada caso en un mismo profesional o equipo responsable de la gestión de aquel y de la coordinación de respuestas que puedan ofrecerse, contando con las potencialidades de incorporación de la propia red social.

Por este motivo se ha de dotar de recursos especializados al nivel de atención primaria en colaboración con los servicios de empleo, teniendo en cuenta las características de los usuarios y las necesidades del mercado laboral de cada zona.

## **6. CONCLUSIONES**

A partir de un estudio pormenorizado de la situación europea y española de las RMI junto con la actuación de los profesionales frente a esta prestación podemos extraer varias conclusiones:

- La instauración de un sistema de garantía de ingresos mínimos en toda España viene a dar cumplimiento a un mandato constitucional por el que se encarga a los poderes públicos el aseguramiento de la procura existencial de todos los ciudadanos, a la luz de la dignidad que les es inherente, que estimula a la vez la persecución de una igualdad real aún no conseguida. Por lo tanto es responsabilidad a nivel estatal y autonómico.
- Los programas de las RMI son los más directamente encaminados a luchar contra la pobreza y la exclusión mediante la garantía de un nivel de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas.
- Existe un respaldo político de la CE y el Parlamento en la generalización de los sistemas de RMI y la implementación de estrategias globales, cuyas líneas se basan en el compromiso de promover una redistribución justa de la renta y riqueza. Sin embargo, aún muchos estados no se ajustan a los contenidos de las recomendaciones y resoluciones.
- La actual crisis económica ha puesto de manifiesto, de manera patente, el problema estructural que supone el fenómeno de la pobreza y la desigualdad en el mundo. Manifiesta a la vez unas tasas mayores de pobreza y exclusión social junto con el incremento de las desigualdades de renta y una mayor dificultad de acceso a determinados bienes y servicios.
- La confluencia de la beneficencia local y la asistencia social confluyen en la generación del sistema de SS.SS en el Estado español donde están inmersas las RMI.
- Se precisa de la concepción de un sistema de RMI que responda a la naturaleza social de protección a los colectivos con especiales dificultades de inserción socio-laboral y que dé cobertura a los nuevos perfiles que bordean la pobreza y

la exclusión social de forma coyuntural, así como a las nuevas realidades y demandas de colectivos muy numerosos como los jóvenes sin empleo e inmigrantes.

- Las diferencias a nivel europeo tienen que ver con una falta de armonización en un tema tan sensible como la protección social.
- El sistema de garantía de Ingresos español es extenso, pero presenta brechas, solapamientos y una oferta desigual de prestaciones en cada CC.AA, que aconsejan uniformizar el sistema con la aprobación de una ley estatal que debería articularse en torno a la garantía de este derecho en todas CC.AA. Con la actual legislación además puede asaltarnos la gran duda de si realmente no se incumple el art.139.2 de la Constitución, que afirma que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.
- El tipo de atención debe dirigirse a una nueva relación entre prestación económica y actividades de inserción, como dos lógicas distintas con procedimientos diferenciados, basados en un proceso de acompañamiento social individualizado y adaptado a cada realidad, unificando las responsabilidades sobre cada caso en un mismo profesional o equipo responsable de la gestión de aquel y de la coordinación de respuestas que puedan ofrecerse, contando con las potencialidades de incorporación de la propia red social.

En definitiva podemos hacer dos afirmaciones básicas que resumirían el espíritu de las RMI: “debemos ver al usuario más allá de sus problemas y circunstancias, siguiendo su ritmo y dejándolo elegir” y “debemos trabajar con las personas para empoderarlas y hacerlas partícipes de su cambio”.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

- Alzaga, O. (1997). Derecho Político Español. Constitución y Fuentes del Derecho. Universitaria Ramón Areces.
- Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1995). *La caña y el pez. Informe sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid. Fundación FOESSA.
- Aguilar, M., Llobet, M. y Pérez, B. (2012). *Los Servicios sociales frente a la exclusión*. Zerbitzuan 51.
- Arriba A. (2011). Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y su alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva época. Núm. 2*
- Ayala, L. (1994). Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas. *Documentación Social. 96. La pobreza en España, hoy, 223-275*.
- Ayala, L. (1997). *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral, Madrid: UCM.
- Ayala, L. (2000). *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados del Bienestar*. Consejo Económico y Social. Madrid.
- Ayala, Rubio A. (2012). *Las políticas sociales en perspectiva socio-antropológica: estudio de la gestión y aplicación de la RMI de la comunidad de Madrid con el colectivo gitano*. Tesis doctoral. Madrid: UCM.
- Barragué, B. y Martínez, C. (2012). *El régimen de garantía de ingresos mínimos en España. Una propuesta de revisión*. Estudios de Progreso. Madrid: UAM. Fundación Alternativas. Recuperado de: <http://www.falternativas.org/>.
- Busilacchi, G. (2008). "The different regimes of minimum income policies in the enlarges Europe". XII International Congress of Bien, Dublin. Recuperado de: [www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/4cigianlucabusilacchibienlargedeurope.doc](http://www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/4cigianlucabusilacchibienlargedeurope.doc)



- Cáritas. (2013). *La Fragilidad de las RMI. Informe sobre la evolución de las RMI desde el comienzo de la crisis (2008-2001)*. Equipo de Estudio Cáritas Española
- Carta Social Europea del Consejo de Europa (1961-1996) Recuperado de:  
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Spanish.pdf>
- Comisiones Obreras (2013). *Pobreza y Rentas Mínimas en España y en la UE*. Confederación sindical de comisiones obreras. Secretaria de política Social. Recuperado de:  
[http://www.aragon.ccoo.es/comunes/recursos/3/doc146821\\_Informe\\_sobre\\_pobreza\\_y\\_rentas\\_minimas.pdf](http://www.aragon.ccoo.es/comunes/recursos/3/doc146821_Informe_sobre_pobreza_y_rentas_minimas.pdf)
- Constitución Española (1978). Recuperado de:  
[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/constitucion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html)
- Dossiers del Tercer Sector (2011). *Presente y futuro de la Renta Mínima de Inserción*. Recuperado de:  
[http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier\\_presente\\_y\\_futuro\\_de\\_la\\_renta\\_minima\\_de\\_insercion.pdf](http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_presente_y_futuro_de_la_renta_minima_de_insercion.pdf)
- EAPN-ES (2012). *Nuevas Propuestas para nuevos tiempos*. Plataforma Europea de Acción Social. Recuperado de:  
[http://eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/DOC\\_FINAL\\_Nuevas\\_propuestas\\_para\\_nuevos\\_tiempos\\_\(def\).pdf](http://eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/DOC_FINAL_Nuevas_propuestas_para_nuevos_tiempos_(def).pdf)
- Ekkehart, Stein (1990). *Staatsrecht*. La tesis doctoral de Wolfgang Schluchter dio a conocer a Heller entre sociólogos y politólogos. Tübingen.
- Freire O. (1997). *La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*. Recuperado de. *Revista de Treball, Economia i Societat*, ISSN 1137-0874, Nº. 7, 33-56.

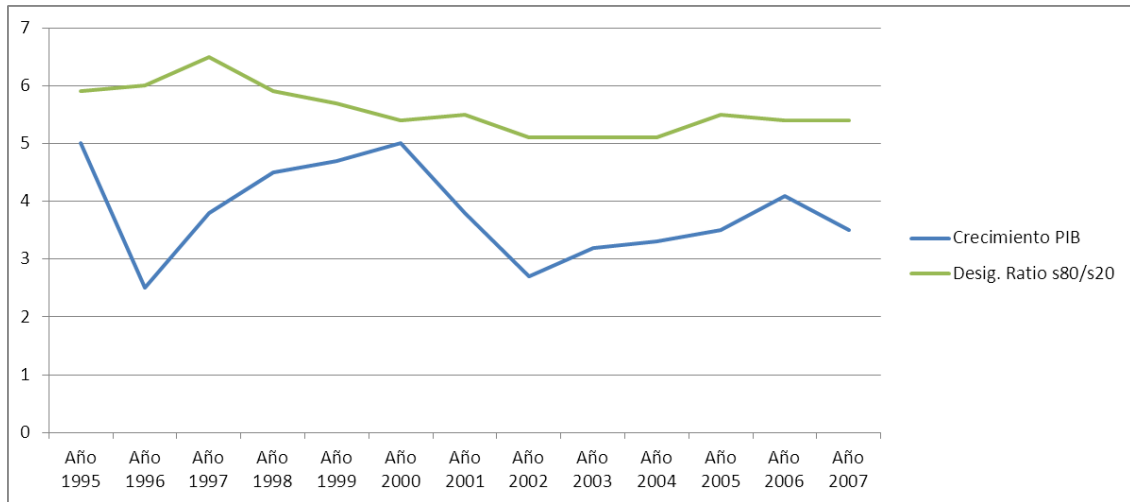
- Giorgi, G. y Pellezzari, M. (2006). Welfare migration in Europe and the cost of a Harmonised Social assistance. IZA Discussion Paper, nº 2.094. Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp2094.pdf>.
- Gough, I., Eardley, Bradshaw, J. Ditch, J. y Whiteford, P. (1997): "Social Assitance in OECD Countries". *Journal of european Social Policy*, 7 (1), pp. 17-43
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993). Los tres mundos del estado de bienestar. Publicado por Gonzalo Galán. Institución Valenciana de estudios e investigación. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/150488500/GOSTA-ESPING-ANDERSEN-Los-tres-mundos-del-estado-de-bienestar-1993-pdf>.
- Hernández, A. (2011). *El avance de los servicios sociales en la línea de los derechos subjetivos*. Panel 9 Exclusión y pobreza en un contexto de crisis. XII Congreso Anual de la Red Europea de Política Social. Navarra.
- Hernández, A. y Salvador, M.J. (2013). *Un análisis de la Renta Garantizada de Ciudadanía como prestación de derecho subjetivo y propuesta de intervención profesional del Trabajo Social del modelo de redes de apoyo, en el actual momento de crisis y recortes sociales*. La intervención social en tiempos de malestares. XII Congreso Estatal del Trabajo Social. Marbella
- Lavozdegalia. (2014). Pequeño diccionario sobre pobreza, exclusión y desigualdad. Recuperado de: <http://blogs.lavozdegalia.es/nomepidancalma/2014/02/25/pequeno-diccionario-sobre-pobreza-exclusion-y-desigualdad/>
- Martín, A. (2007). *La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres*. Cuaderno de Trabajo Social. Vol.20, 297-307. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS0707110297A/7556>
- Martínez, M. (2004). *Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado*. Madrid: UCM. Recuperado en: <http://eprints.ucm.es/6837/>

- Milano, S. (1989). Protección Social y Renta Mínima. *Documentación social*, nº78,24-117.
- Ministerio de Sanidad, SS.SS e Igualdad (2012). *Informe de RMI. Año 2011*. Recuperado de:  
<http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/5/InformeRMI2011.pdf>
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La "ultima red" de protección social*. Barcelona, Ariel.
- Paugam, S. (1999). *L'Europe face á la pauvreté: les experiences de revenu minimum*, París Cahier Travail et Emploi, La Documentation Francaise.
- Peña, R (2006). Minimum income standards in an enlarged EU: the case of Guaranteed Minimum Income Schemes", background Paper for the EU Project Setting Minimum Social Standards across Europe, Bruselas, European Social Observatory.
- Sanzo, L. (2005). *La introducción de la renta básica en España*. Cuadernos Relaciones Laborales. Vol. 23, núm.2, 123-149.
- Serrano, A., y Arriba, A. (98-01). *Los usos de las Rentas Mínimas de Inserción en España*. Instituto de estudios sociales avanzados (CSIC). Recuperado de:  
<http://digital.csic.es/bitstream/10261/2017/1/dt-9801.pdf>
- Selma, A. (2011). *Las rentas mínimas de Inserción autonómicas*. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 879-892. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=748642>
- Zalakain, J. (2014). Bases para la activación del sistema de garantía de ingresos en España. *Informe Foessa*.

## 8. ANEXOS

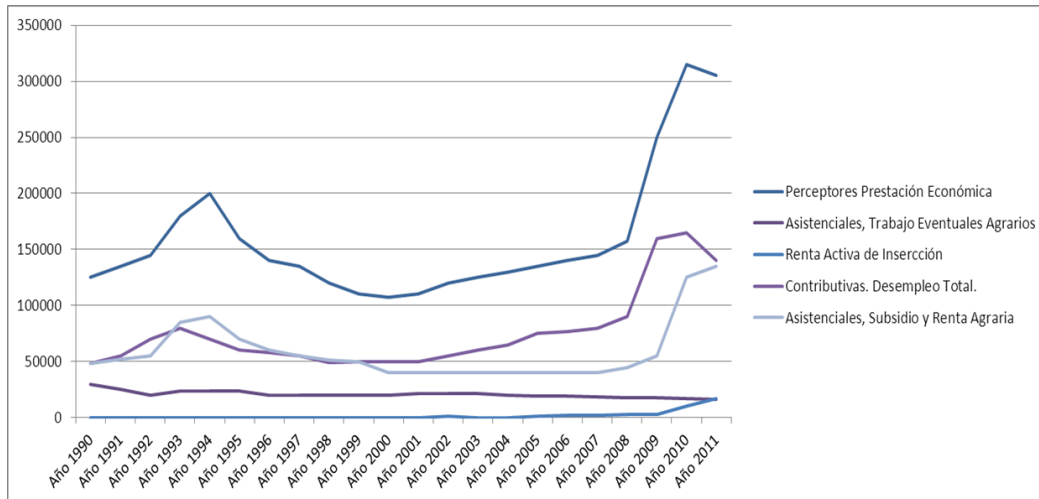
### 8.1 Gráficos

**Gráfico nº5: Evolución de las tasas de crecimiento y desigualdad antes de la crisis (periodo 1995-2007)**



Fuente: Barragué, B. y Martínez, C. (2012) a partir de datos de Eurostat.

**Gráfico nº6: Perceptores de prestaciones económicas (evolución, 1990-2011)**



Fuente: Encuesta de población activa. INE

Tabla nº5: Evolución (2004-2012) de la carencia material en los Hogares por CC.AA.

Unidades: Porcentajes/ año	2008	2009	2010	2011	2012 (Provisional)
<b>Unidades: Porcentajes</b>	<b>10,5</b>	<b>12,2</b>	<b>13,9</b>	<b>12,3</b>	<b>15,5</b>
<b>Andalucía</b>	15,7	14,8	20,1	18,8	21,1
<b>Aragón</b>	2,7	4,3	6,8	5,4	6,4
<b>Asturias</b>	7	5,4	6,7	5,6	10,7
<b>Baleares</b>	9,6	16,8	17,4	20,1	20,7
<b>Canarias</b>	18,6	30,1	14,9	15,2	29
<b>Cantabria</b>	5,9	8,2	11,2	13,3	7,6
<b><u>Castilla y León</u></b>	6,1	7,7	7,7	5,9	8,3
<b>Castilla -La Mancha</b>	8,1	13,8	15,4	12,2	19,7
<b>Cataluña</b>	7,3	8,5	11,1	11,8	15,2
<b>Comunidad Valenciana</b>	12,5	13,2	14,8	10,3	16,5
<b>Extremadura</b>	11,5	11,3	21,9	11,6	15,9
<b>Galicia</b>	10,2	16,4	16,7	12,1	12,4
<b>Madrid</b>	10,9	10,8	11,3	10,3	11,8
<b>Murcia</b>	14,2	21,3	27,8	16,6	25,1
<b>Navarra</b>	6,7	6,5	5,8	5,7	6,4
<b>P. Vasco</b>	3,9	4,6	6,6	9,1	6,2
<b>La Rioja</b>	8	9,2	6,8	12,2	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

## **8.2 Los diversos modelos de lucha contra la pobreza y los sistemas de RMI en la Unión Europea**

Los diversos sistemas de RMI de los estados de la U.E están estrechamente vinculados a los diversos modelos de estados de bienestar social que se han ido desarrollando en Europa. Siguiendo el “Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea” promovido por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales

e Igualdad, realizado por un equipo de expertos dirigido por el Pr. Gregorio Rodríguez Cabrero, se pueden distinguir los siguientes modelos y características básicas:

#### **a) El modelo de bienestar continental**

En los Estados de Bienestar del modelo continental (Alemania, Austria, Bélgica y Francia), los sistemas de renta mínima han tenido un importante desarrollo a partir de la Seguridad Social, como son las prestaciones asistenciales por desempleo, o como programas asistenciales generales. En la medida en que el vínculo laboral desaparece, los gobiernos han creado programas asistenciales de tipo regional y local, que en una primera fase trataban de solventar la carencia de ingresos y posteriormente han reforzado la vinculación de la misma con el empleo.

En la mayoría de los Estados de Bienestar del régimen continental el acceso al empleo a través de alguna modalidad de renta mínima está vertebrado por un juego de compromisos y sanciones, sobre todo para los colectivos más jóvenes o con mayor proyección temporal de empleabilidad. Por otra parte, a mayor alejamiento de las prestaciones de la Seguridad Social, los apoyos a la inserción laboral se debilitan y quedan en manos de otras administraciones (sobre todo la administración local) y de otro tipo de servicios (servicios sociales) cuya conexión con los servicios públicos de empleo es más débil.

#### **b) El modelo de bienestar nórdico**

En los Estados de Bienestar del régimen nórdico (Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Suecia), la interrelación entre las tres dimensiones de renta adecuada, integración laboral y acceso a los servicios parte de una situación favorable, ya que existe una universalización en cuanto a servicios públicos y garantía de renta por el hecho de ser ciudadano. Es un régimen que históricamente ha desarrollado sistemas de protección social con una mayor intensidad desmercantilizadora, es decir, que la condición de acceso al Estado de Bienestar no ha dependido del lugar ocupado en el mercado de trabajo, si bien esta tradición está sufriendo cambios profundos. Además, las tasas de paro, comparadas con otros países de la UE, son mucho más bajas.

A partir de la década de los 90 del pasado siglo la “generosidad” de los sistemas de protección en el régimen nórdico de bienestar se combina con una mayor condicionalidad de las prestaciones sociales, ligándolas más directamente con el acceso al empleo y la formación. El modelo general de vinculación se basa en el principio de que el Estado tiene la obligación de garantizar una renta mínima suficiente y un apoyo mediante servicios públicos de calidad pero, al mismo tiempo, el ciudadano tiene la obligación de participar activamente en la sociedad a través del trabajo o de la formación para el trabajo, si bien se da por descontado que un porcentaje de las personas en situación de exclusión nunca accederá al mercado de trabajo ordinario por razones de salud, edad o acumulación de carencias. Este principio opera a través de un sistema descentralizado en el que los municipios juegan un papel relevante y en una colaboración estrecha entre los servicios de empleo, los servicios sociales y la Seguridad social.

### **c) El modelo de bienestar mediterráneo**

Los países con Estados de Bienestar del régimen mediterráneo (Grecia, España, Italia y Portugal, aunque también es extensible a otros países miembros como Malta y Chipre) se han caracterizado históricamente por un dualismo en cuanto a la garantía de rentas de personas paradas o incapacitadas para el trabajo; por una parte el sistema contributivo y, por otra, un sistema asistencial como extensión del contributivo y como sistema específico que se ha extendido dentro de la propia Seguridad Social o en las regiones y comunidades.

Las políticas de inclusión activa también se han desarrollado en los países del régimen mediterráneo de bienestar, lo que se ha traducido en programas que basculan entre la condicionalidad de las prestaciones a acciones de formación, sobre todo en el ámbito de la Seguridad Social, y programas en los que la inserción laboral está supeditada a las características de los colectivos en situación de exclusión y vulnerabilidad y, por tanto, se plantean acciones de inserción social en general, dentro de las cuales se desarrollan parcialmente las acciones de activación laboral. En conjunto, todos los Estados de Bienestar del régimen mediterráneo han endurecido las condiciones de acceso a las

prestaciones y, sobre todo, han condicionado su percepción progresivamente a acciones de formación, búsqueda y aceptación de un empleo.

#### **d) El modelo de bienestar de Europa del Este**

En lo que se refiere a R. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia, la mayoría de estos países han sufrido el desmantelamiento del anterior sistema de protección socialista y el paso a la economía de mercado capitalista ha supuesto una combinación de políticas neoliberales y una cierta reconstrucción de previos sistemas de seguridad social bismarkianos en los que son residuales los sistemas de renta mínima. Ello quiere decir que la aplicación de estrategias de activación laboral opera en un marco de protección social relativamente débil en el que las rentas mínimas tienen una baja cobertura y sobre todo baja intensidad protectora.

En todos los casos la orientación y presión de los sistemas de protección social se ha dirigido claramente a la activación laboral, hacia una mayor responsabilidad individual y un mayor control en las condiciones de accesibilidad y cobertura de renta mínima sin garantizar al mismo tiempo adecuados sistemas de formación y acceso al mercado de trabajo.

#### **e) El modelo de bienestar báltico**

En el régimen de bienestar báltico (Estonia, Letonia y Lituania) es posible destacar algunas tendencias en cuanto a políticas de inclusión activa, como son la municipalización de la gestión de los programas, desarrollo aún limitado de programas para las personas con mayores desventajas sociales para acceder al mercado de trabajo, bajos niveles de coordinación institucional y el desarrollo de formas variadas de empleo público a nivel municipal para los colectivos más excluidos, que permite combinar el trabajo socialmente útil con ahorro de gasto en personal público municipal; es decir, el empleo público temporal cumple la función de reducción del gasto público.

#### **f) El modelo de bienestar anglosajón**

Irlanda y Reino Unido tienen sólidas tradiciones en cuanto a condicionalidad de las prestaciones sociales concedidas a las personas en situación de necesidad. Aún hoy el



lema de sus políticas es «primero, el trabajo». El desarrollo de las políticas de activación en los últimos años ha combinado el control administrativo con una creciente flexibilidad de modo que se pueda garantizar la formación de un capital humano con una calidad suficiente que facilite el acceso al mercado de trabajo. La diferenciación en colectivos empleables y con baja o nula capacidad de empleabilidad también existe en este régimen de bienestar, si bien el control administrativo sobre los que tienen escasas probabilidades de acceder al mercado de trabajo es muy elevado.

Pese a estas diferencias entre las políticas de inclusión activa en los distintos modelos de estados de bienestar, existen algunas tendencias comunes en el conjunto de la UE:

- La tendencia a la inclusión activa es un rasgo común en todos los países miembros de la UE.
- Existe una clara segmentación en las políticas de activación de modo que para aquellos que están más cercanos al mercado ordinario de trabajo los programas combinan formas de control y de apoyo a la formación y búsqueda de empleo; por el contrario, para los más alejados del mercado de trabajo o con peores pronósticos de acceso al empleo se tiende a combinar el control con la exigencia de habilidades sociales y trabajos socialmente útiles. Este déficit en la inclusión laboral de los grupos más excluidos de la población queda patente en la mayoría de las políticas de inclusión activa.
- La descentralización de los programas y la combinación de actores institucionales y sociales es también una tendencia común, si bien con un mayor peso en el régimen nórdico.
- La evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es aún muy limitada de modo que el conocimiento de la efectividad de aquellas es bastante limitado. La falta de información, la inexistencia de herramientas de evaluación y los condicionamientos políticos y administrativos limitan la práctica de la evaluación y de sus resultados.
- Mientras se constata una creciente tendencia a la interacción y coordinación entre garantía de rentas y acceso al empleo y formación ocupacional, no

sucede lo mismo con el eje de los servicios que, en general, queda escasamente conectado con los ejes de la protección social y el empleo, con la excepción relativa de los países del régimen nórdico de bienestar.

### **8.3 Elementos básicos para la reforma del sistema de RMI**

En los últimos años se han planteado diversas fórmulas para la refundación del sistema de garantía de ingresos y, dentro de él, las RMI en España. El análisis realizado por Zalakain (2014) en el “Informe FOESSA” pretende contribuir a ese debate e identificar algunas de las bases teóricas que podrían sustentar esa reforma, en base a que, como hemos visto, los paradigmas y prestaciones descritos presentan numerosas limitaciones y por ello presentamos algunos de los elementos en los que cabría basar la reforma del sistema de garantía de ingresos en España, con el fin de tenerlos en cuenta:

- Implicación de la Administración central. Un primer elemento fundamental, ya señalado anteriormente. Consiste en la implicación de la Administración central del Estado tanto en la financiación de este sistema como en el establecimiento de unos mínimos de obligado cumplimiento en cuanto a criterios de acceso y cuantías garantizadas.
- Financiación compartida e incremento del gasto. La implicación de la Administración central debe traducirse en un modelo de cofinanciación, en el que los gastos derivados del nuevo modelo tanto los relativos a las prestaciones como los relacionados con los procesos y programas de acompañamiento sean compartidos por las administraciones autonómicas y la central. El sistema francés es un referente de interés a este respecto. Esto conllevaría un coste muy superior al actual, el cual sólo puede ser financiado por un incremento de los ingresos tributarios a partir de la reforma del sistema fiscal, la lucha contra el fraude, y la recuperación del crecimiento económico sobre la base de un modelo productivo diferente y del abandono de las políticas de austeridad.
- Colectivos y necesidades cubiertas. Un nuevo modelo debería sin duda dar respuesta a la creciente problemática de la pobreza infantil y al déficit de las políticas de apoyo a las familias en España, vinculándose de esa forma al paradigma de la inversión social.

Otra de las características esenciales de cualquier nuevo modelo debe ser el de tener en cuenta la realidad del empleo precario, la discontinuidad en las trayectorias laborales y la problemática de los trabajadores pobres, en la línea de las reformas analizadas en este documento.

La necesidad obvia de que tales políticas se complementen con otras de mucho mayor alcance en cuanto a la regulación del mercado laboral, la cualificación profesional, la mejora del salario mínimo interprofesional, etc. no debería impedir la consideración de estas medidas, tal y como se ha hecho en los países de nuestro entorno y en las comunidades, como la vasca, con rentas mínimas más desarrolladas.

- Estímulos al empleo y trampa de la pobreza. Las reformas realizadas en los países de nuestro entorno han tenido como una de sus principales inquietudes la de incentivar el acceso al empleo, evitando la llamada trampa de la pobreza, en previsión de un potencial riesgo de cronificación y dependencia. Dada la situación del mercado laboral, este objetivo debe plantearse como una prioridad en una eventual reforma del sistema en España. Esto no significa que no deban adoptarse en su diseño medidas que recompensen el esfuerzo que implica la participación en el mercado de trabajo, especialmente en empleos de bajos salarios, y que contribuyan a devolver al empleo asalariado su capacidad inclusiva. Tales medidas se vinculan estrechamente al enfoque de *reciprocidad justa* de White, en virtud del cual no se pueden imponer a los perceptores de rentas mínimas requisitos de participación en el mercado de trabajo si no se garantiza previamente un nivel mínimo de igualdad de oportunidades (White, 2003).

- Integración y simplificación de prestaciones. Desde este punto de vista, un nuevo modelo podría tender a integrar los colectivos y necesidades señalados en el punto precedente y, en ese sentido, prestaciones tales como el subsidio asistencial por desempleo, las RMI, las pensiones no contributivas y las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social, así como las ayudas a las familias aplicadas por las CC. AA. y una parte importante de las desgravaciones fiscales realizadas en el IRPF. Es importante destacar, en cualquier caso, las dificultades que estos procesos de integración han tenido en los países de nuestro entorno.

Probablemente es inviable la pretensión de crear un solo dispositivo para atender todas estas contingencias, pero no contradice la necesidad de una mayor integración de las actuales prestaciones y para ello sería necesario el diseño de un sistema más fácil de comprender y de gestionar, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de compatibilizar ingresos salariales y asistenciales.

- Normalización, selectividad, condicionalidad y doble derecho. Otra de las claves básicas del sistema sería la construcción de un sistema lo más normalizado y menos estigmatizador posible. Mediante el mantenimiento del carácter selectivo de estas prestaciones (salvo, en su caso, en lo que se refiere a las prestaciones familiares), resulta necesario crear sistemas que se apoyen en mecanismos ágiles, automáticos y normalizados; aquellos a los que accede el conjunto de la ciudadanía y que son menos intrusivos a la hora de la comprobación de la ausencia de recursos, lo que obligaría a desvincular este tipo de prestaciones de cualquier obligación en materia de inserción. Entonces estas prestaciones vendrían fundamentalmente a cubrir una situación exclusivamente económica, de insuficiencia de ingresos, dejando a los servicios sociales o de empleo la responsabilidad en lo que se refiere al acompañamiento social o laboral que adicionalmente puedan requerir parte de las personas perceptoras. En definitiva, esta lógica no impide reconocer el carácter selectivo de la prestación y su condicionalidad, puesto que no dejarían de estar dirigidas a las personas que carecen de ingresos suficientes por motivos ajenos a su voluntad.

- La ubicación del nuevo dispositivo. Los dispositivos de garantía de ingresos se articulan en España, al menos, desde cuatro instancias administrativas: servicios sociales, servicios de empleo, Seguridad Social y Agencia Tributaria.

En esta cuestión hay dos elementos que deberían tomarse en consideración para una eventual reforma en el contexto español. Por una parte, la conveniencia de que no sean los Servicios Sociales los responsables de gestionar los dispositivos de garantía de ingresos, salvo, en todo caso, los relacionados con la cobertura discrecional de situaciones de emergencia o con prestaciones muy vinculadas a procesos de inclusión social. El papel de los Servicios Sociales debe centrarse en el trabajo de incorporación social, en el desarrollo comunitario y en el acompañamiento personal y, pese a haber

asumido esa función durante años, la gestión de las RM no necesariamente entra en sus funciones básicas (Aguilar, Llobet y Pérez Eransus, 2012).

Por otra parte, es importante reflexionar sobre el papel de la fiscalidad y de los créditos fiscales reembolsables en una eventual reforma de los sistemas de garantía de ingresos. Se trata sin duda del sistema más normalizado y menos excluyente, y el que en mayor medida podría facilitar una gestión más sencilla, automatizada y ágil de estas prestaciones, especialmente en lo que se refiere a las familias con personas ocupadas (Vanackere, 2013). Además, añade que el recurso al sistema fiscal tiene otras ventajas adicionales:

- a) Podría fácilmente integrar el conjunto de las políticas de ayuda a las familias con hijos, escasamente desarrolladas por las comunidades autónomas y por la Seguridad Social.
- b) Permitiría una mejora en la progresividad del sistema fiscal, haciendo que se beneficien de él en mayor medida las familias de rentas bajas y muy bajas.
- c) Permitiría, en virtud de la capacidad normativa de las CC. AA. sobre el IRPF, cierta capacidad de modulación autonómica, a partir de unas bases establecidas para todo el territorio de régimen común.
- d) La utilización del sistema fiscal podría, además, facilitar a medio y largo plazo la introducción de modelos universales e incondicionales, para cuyo desarrollo se ha propuesto el recurso al sistema fiscal (Sanzo, 2012).

El motivo por el que se ha expuesto estas alternativas, es para demostrar que existen varias propuestas para mejorar el sistema de garantía de ingresos español y debemos tener en cuenta todas y cada una de ellas, para llegar a un consenso basado en una mejora de la calidad del servicio, siempre con el fin de alcanzar el bienestar del ciudadano y alcanzar los objetivos de forma eficaz y eficiente de esta prestación servicio.